



L'État-gouvernance. Essai sur l'orientation et la mise en oeuvre de la politique publique dans des conditions d'interdépendance

Sylvain Giguère

► To cite this version:

Sylvain Giguère. L'État-gouvernance. Essai sur l'orientation et la mise en oeuvre de la politique publique dans des conditions d'interdépendance. Economies et finances. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007. Français. NNT: . tel-00165118

HAL Id: tel-00165118

<https://theses.hal.science/tel-00165118>

Submitted on 24 Jul 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Numéro attribué par la bibliothèque : 2007PAO10001

UNIVERSITÉ DE PARIS I – PANTHÉON-SORBONNE

U.F.R. DE SCIENCE ÉCONOMIQUE

Doctorat

Science économique

Sylvain GIGUÈRE

L'État-gouvernance

Essai sur l'orientation et la mise en œuvre de la politique publique dans des conditions d'interdépendance

Thèse dirigée par Xavier GREFFE

Soutenue le 26 janvier 2007

Jury :

Mrs. Bríd QUINN, Lecturer in Public Administration, University of Limerick (rapporteur)

Mrs. Els SOL, Associate Professor, Université d'Amsterdam (rapporteur)

M. Bernard HUGONNIER, Dir. adj. (Éducation), OCDE, Chargé de cours, Univ. de Paris I

Mme Mathilde MAUREL, Chargée de recherche CNRS, HDR

L'Université de Paris I n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Résumé

Cette étude examine le problème de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique publique dans des conditions d'interdépendance où nul n'a de contrôle absolu sur les actions menées par les autres. L'enjeu de l'amélioration du niveau de vie pour le plus grand nombre est dans ce contexte un problème d'action collective régi à la fois par des externalités positives, responsables d'initiatives insuffisantes, et négatives, qui génèrent des actions trop nombreuses. L'exploration de ces externalités montre qu'en les combinant, on peut faciliter leur internalisation dans les décisions prises par les différents acteurs, ce qui permet de passer d'un équilibre de Nash à un équilibre coopératif. Amener les acteurs poursuivant des objectifs de développement économique et social divers à saisir les nouvelles opportunités offertes dans cette perspective pose cependant un problème de gouvernance.

Afin d'y trouver une solution on dérive du problème de la croissance économique un concept de gouvernance lequel se traduit par la coordination des politiques, l'adaptation des politiques aux conditions locales et la participation du milieu des affaires et de la société civile à l'orientation des politiques. Différents outils organisationnels sont analysés au regard de leur potentiel pour améliorer la gouvernance. L'instrument qui s'avère le plus porteur, le partenariat, est évalué en utilisant des données du terrain. L'analyse identifie des faiblesses importantes qui permettent en retour de formuler des mécanismes de gouvernance utiles pour rendre l'action publique plus efficace dans une économie du savoir qui mise sur l'innovation.

Mots-clés : gouvernance, mondialisation, innovation, compétences, emploi, développement économique, imputabilité, partenariat, décentralisation

The Governance-State

Essay on the Orientation and Implementation of Public Policy in Conditions of Interdependence

Abstract

This study examines the issue of designing and implementing public policy within conditions of interdependence where no one controls the actions of the others. The problem of improving standards of living in a way that benefits all is in this context a collective action problem ruled by both positive and negative externalities, which are respectively responsible for a lack of, and too many actions. The exploration of these externalities demonstrates that combining them facilitates their internalisation into decision making and the shift from a Nash equilibrium to a co-operative one. However, encouraging all actors involved in the pursuit of various economic and social development goals to seize the new opportunities offered in this perspective raises a governance problem.

To identify solutions to this we derive from the problem of economic growth a concept of governance which is equated with the sum of policy coordination, adaptation to local conditions and participation of business and civil society in the orientation of policies. A variety of organisational tools are analysed with respect to their potential in improving governance. The instrument which proves best qualified, partnership, is further evaluated using data from the field. The analysis identifies important weaknesses within governance systems which can form the basis for designing new governance mechanisms to make public policy more effective in a knowledge-based economy which thrives on innovation.

Keywords: governance, globalisation, innovation, skills, employment, economic development, accountability, partnership, decentralisation.

AVANT-PROPOS

Cette thèse est la concrétisation d'une idée nourrie il y a une quinzaine d'années, alors que je suivais la scolarité du programme de doctorat en science économique de Queen's University (1989-1991), voulant que la thèse soit le fruit non seulement de la recherche mais aussi de l'expérience et de la réflexion. Cette idée surannée, rappelant une tradition académique appartenant davantage au 19^{ème} siècle, est certes difficilement réalisable dans le contexte du marché du travail actuel, où la logique veut qu'on rentabilise tout au long de la vie active l'investissement en capital humain réalisé pendant la période des études. Elle présente cependant l'intérêt de se rapprocher du sens premier du mot thèse: proposition ou théorie particulière qu'on tient pour vraie et qu'on s'engage à défendre par des arguments (Petit Robert). Je suis heureux de pouvoir donner suite à ce projet resté aux contours mal définis jusqu'à il y a très peu de temps.

S'il m'est aujourd'hui possible de réaliser ce projet, je le dois au privilège qui m'est accordé de travailler au sein d'une organisation internationale dont la vocation est d'être à l'écoute des besoins des gouvernements et des citoyens du monde entier. Ce travail a été depuis mon arrivée au sein de cette organisation en 1995 une opportunité pour moi de concevoir et mettre en œuvre des projets et activités en prise avec des problèmes et des enjeux réels de nos sociétés et devant permettre de fournir des solutions utiles. Il m'a ainsi été donné de m'entourer de collaborateurs du milieu académique de grande qualité, et d'être en constante relation avec des représentants des trois groupes de la société que sont les pouvoirs publics, le milieu des affaires et la société civile dans un grand nombre de pays. Tous ont largement contribué à former et tester les idées qui sont les miennes aujourd'hui.

Plus particulièrement, je dois mon entière reconnaissance à Xavier Greffe, Professeur à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), qui m'a donné les encouragements sans lesquels cette démarche n'aurait pu avoir lieu. Parmi les chercheurs que j'ai côtoyés et qui m'ont le plus accompagné dans ma réflexion je dois mentionner Mike Campbell, Mark Considine, Marie Corman, Randall Eberts, Mike Geddes, Alberto Melo, Brian Morgan, Hugh Mosley, Micheál Ó Cinnéide, Jean-Pierre Pellegrin, Charles Sabel, Els Sol, Ivan Turok. Je dois remercier Sergio Arzeni qui a toujours accordé une grande importance aux débats d'idées dans le cadre de notre travail au sein de l'OCDE par delà les devoirs du fonctionnaire international. D'autres directeurs de l'organisation avec lesquels j'ai eu l'occasion de travailler, et principalement Bernard Hugonnier et John Martin, ont par leur esprit critique également été pour moi une source de stimulation intellectuelle. Mon épouse, Nathalie Buisson, qui a cru en ce projet, et nos deux fils, Léo Bohémond et Éloi Xavier, m'ont fourni l'inspiration et la motivation nécessaires pour le réaliser. Enfin, mes parents, frères et sœurs, ont soutenu mes efforts par leur enthousiasme pour la recherche universitaire de même que leur curiosité pour les résultats de l'action internationale.

« Economic globalisation has outpaced the globalisation of politics and mindsets. We have become more interdependent; greater interdependence has increased the need for co-ordination. But we still lack the institutional frameworks to do this effectively and democratically. »

Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie, *Financial Times*, 8 septembre 2006

« Monsieur, Actuellement chargée de Mission - Développement des Entreprises/Innovations technologiques au sein du Conseil Général des Pyrénées Orientales, je m'interroge, dans le cadre d'une réflexion professionnelle, mais également personnelle, sur l'efficacité des politiques publiques mises en oeuvre en matière de développement économique, non seulement à la "petite" échelle de mon département, mais aussi d'une manière plus générale, à l'échelle nationale. En poste depuis bientôt sept ans, les résultats que les pouvoirs publics seraient en droit d'attendre en la matière, particulièrement au regard des sommes investies, me semblent bien dérisoires en termes de création de richesses et de création d'emplois, ce qui est, bien évidemment, l'une des préoccupations majeures de nos décideurs et de la population. Comment rendre plus efficace et plus cohérente l'action publique? (...) »

Courriel reçu de fabienne.fournier@cg66.fr, 18 octobre 2005

« What we do have is a problem of mismanaging talent. It has taken more than 500 years to develop a solid system to account for talent for the old economy, but we cannot afford to wait for another 50 to develop a system for the new knowledge-based economy. »

Meir Russ, University of Wisconsin, Letters, *The Economist*, 28 octobre 2006

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
SYNTHÈSE	9
PRÉSENTATION	11
INTRODUCTION : LES ENJEUX DE L'ADAPTATION DE L'ÉCONOMIE.....	18
CHAPITRE 1 LA RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE : UNE PERSPECTIVE DE LONG TERME	27
1. Le changement structurel.....	27
2. Quelles implications sur le niveau de vie ?.....	32
3. Pérennité des conditions actuelles	36
CHAPITRE 2 LES PROCESSUS DECISIONNELS EN INTERDEPENDANCE.....	40
1. Les mutations organisationnelles.....	40
2. Le nouveau rôle de l'État.....	44
3. Les processus démocratiques.....	49
CHAPITRE 3 LE DOUBLE PROBLÈME D'ACTION COLLECTIVE	53
1. Le réseau à l'assaut du modèle de l'organisation rationnelle	53
2. Le problème d'action conjointe	56
3. Un problème de gouvernance	66
CHAPITRE 4 QUELS FONDEMENTS ECONOMIQUES POUR LA GOUVERNANCE ?.....	69
1. La gouvernance en tant que source de croissance	69
2. Un concept opérationnel pour la gouvernance.....	84
CHAPITRE 5 AMÉLIORER LA GOUVERNANCE : LES OUTILS DISPONIBLES.....	89
1. La décentralisation.....	89
2. Délégation au secteur privé.....	95
3. L'expérimentation institutionnelle.....	104
4. Le partenariat	112
CHAPITRE 6 LE PARTENARIAT DANS SON CONTEXTE.....	117
1. Méthodologie.....	118
2. Mise en contexte	120
3. Les cadres de gestion	128
CHAPITRE 7 LE PARTENARIAT : ENCOURAGER LA COOPÉRATION	136
1. La cohésion au sein des secteurs.....	136
2. Une interface entre les organisations	139
3. La coopération informelle.....	148
4. Vers une approche intégrée.....	151

CHAPITRE 8 LE PARTENARIAT : ÉLABORER UNE STRATÉGIE.....	157
1. L'intégration et le développement social.....	158
2. L'entrepreneuriat et le développement économique endogène.....	162
3. Les stratégies pour l'amélioration des compétences et le développement de la main-d'oeuvre.....	177
CHAPITRE 9 LE PARTENARIAT : METTRE EN ŒUVRE LA STRATÉGIE	188
1. Conception de programmes et activités	188
2. Ajustement des objectifs	196
3. Fourniture de services	200
4. Proposition de réformes de politiques	205
5. Promotion et soutien de l'application des mesures	206
CHAPITRE 10 DÉFAUTS DE GOUVERNANCE ET PARADOXES DES PARTENARIATS.....	210
1. L'effet du partenariat	212
2. Le problème de l'imputabilité des résultats	215
3. Le cadre d'intervention national : un manque de cohérence	217
4. Défauts de gouvernance.....	221
CHAPITRE 11 VERS L'ÉTAT-GOUVERNANCE.....	223
1. Convergences et flexibilités	223
2. Incitations et imputabilité	226
3. L'État-gouvernance	229
4. Faisabilité.....	230
5. Implications pour la gouvernance mondiale	231
CONCLUSION : POUR UN ÉTAT ADAPTÉ AUX CONDITIONS DE L'ÉCONOMIE DU SAVOIR	234
BIBLIOGRAPHIE	238
ANNEXE Organisations rencontrées et projets visités	250

Tableaux

Tableau 1.	Taux de croissance annuel moyen de l'économie mondiale, 1500-2000.....	37
Tableau 2.	Logique de l'action collective	60
Tableau 3.	Problème du pâturage commun	61
Tableau 4.	Solution coopérative à la logique de l'action collective	64
Tableau 5.	Solution coopérative au problème du pâturage commun	65
Tableau 6.	L'application du concept opérationnel de gouvernance au double problème d'action conjointe	84
Tableau 7.	Coûts de fonctionnement des organisations de partenariat et des organisations tripartites.....	132

Figures

Figure 1.	Taux de croissance annuelle moyenne du PIB, pays de l'OCDE (%)	31
Figure 2.	Taux de chômage dans les pays de l'OCDE, 1970-2005 (%).....	32

Figure 3.	Taux de croissance de la productivité, économies les plus avancées (%)	36
Figure 4.	Taux de croissance annuel moyen de l'économie mondiale, 1500-2000 (%).....	38

Encadrés

Encadré 1.	Accroître l'efficacité du marché du travail dans le Limbourg (Belgique).....	144
Encadré 2.	La coopération informelle : le modèle danois	149
Encadré 3.	Les stratégies d'inclusion sociale en Irlande	159
Encadré 4.	Convergence territoriale des objectifs : l'exemple du Tyrol	174
Encadré 5.	Application de la stratégie locale en Finlande	191
Encadré 6.	L'accord-cadre <i>Community Employment/Job Initiative</i> en Irlande	199

SYNTHÈSE

Les économies avancées connaissent un processus de restructuration stimulé par le progrès technologique, l'ouverture internationale et la concurrence avec les pays à bas salaires. Afin d'améliorer le niveau de vie dans ces conditions, on doit 1) faciliter et accélérer l'ajustement de l'économie, et c'est pourquoi des réformes visant à rendre les marchés plus flexibles sont nécessaires ; et 2) valoriser, utiliser, transformer et combiner les avantages compétitifs présents dans chaque pays afin de tirer pleinement profit des opportunités offertes par la mondialisation. L'insuffisance des actions menées sur ces deux plans explique les difficultés pour les économies avancées à traduire la mondialisation en accroissement de la prospérité et du niveau de vie pour le plus grand nombre.

Il est difficile de procéder aux réformes nécessaires. Les mesures favorisant la libéralisation de l'économie sont impopulaires du fait qu'elles accroissent le risque et la volatilité sur les marchés des produits comme sur ceux du capital et du travail. Quant aux mesures encourageant le renouvellement des économies en facilitant la saisie d'opportunités offertes par la mondialisation, elles sont freinées par la fragmentation de la politique publique : plusieurs domaines voient différents acteurs agir dans un contexte d'interdépendance où nul n'a de véritable contrôle sur les actions qui sont menées. Il est difficile pour l'État, dans ces conditions d'interdépendance, d'avoir un impact sur les capacités d'innovation.

Cette interdépendance *interne* dans laquelle se trouve l'État est le reflet de son interdépendance sur le plan international : elles sont les deux faces de la recherche d'efficience et de gains de compétitivité par les pouvoirs publics. Si l'interdépendance a de manière générale conduit à l'érosion des pouvoirs de l'État, l'interdépendance interne a plus spécifiquement contribué à l'émergence d'un problème d'action conjointe, selon lequel il est difficile d'assembler les différentes contributions nécessaires à la production de réponses efficaces et adaptées aux problèmes économiques et sociaux actuels. Ce problème est double : dans certains cas, les contributions sont insuffisantes dues à des externalités positives, dans d'autres, elles sont fournies de façon démesurée en raison d'externalités négatives. Le résultat final est sous-optimal.

On peut fournir une solution au double problème d'action conjointe par une mise en commun des externalités négatives et positives, laquelle permet de les internaliser. On pourra arriver à ce résultat en mettant en place des mécanismes de gouvernance qui permettent de relever les degrés de coordination

des politiques, d'adaptation des politiques aux conditions locales et de participation de la société civile et le milieu des affaires à l'orientation des politiques. Peu d'instruments de gouvernance sont efficaces à cet égard. Celui qui est le mieux adapté à la lumière de l'expérience des économies avancées est le partenariat. Il est aussi le plus répandu, et son efficacité peut ainsi être examinée dans plusieurs types de contextes économiques, institutionnels et politiques.

L'étude de l'impact du partenariat dans les pays industrialisés montre que l'inadaptation du fonctionnement de l'État face aux interdépendances internes est l'une des principales causes de la faillite de nos sociétés à favoriser la prospérité. Pour favoriser le renouvellement des économies et l'accroissement du niveau de vie, il est essentiel pour les pouvoirs publics de rendre plus flexibles non seulement les marchés mais aussi les processus décisionnels de manière à favoriser l'innovation. Ceci implique de revoir le rôle et les responsabilités des pouvoirs publics aux niveaux central et local, et de mettre en place des méthodes de gestion du talent adaptées aux conditions de l'économie du savoir. C'est de cette façon que l'État pourra le mieux favoriser la croissance et la répartition de ses fruits dans une économie mondialisée. Il récupérera du coup une partie de sa légitimité perdue.

PRÉSENTATION

Cette thèse analyse les moyens de faciliter la conduite d'actions efficaces et cohérentes pour accroître la prospérité et le niveau de vie dans un contexte d'interdépendance et propose une nouvelle approche pour la politique publique. Comme on l'évoque en **introduction**, les économies avancées connaissent un processus de restructuration stimulé par le progrès technologique, l'ouverture internationale et la concurrence avec les pays à bas salaires. Afin d'améliorer le niveau de vie dans ce contexte, il est nécessaire de faciliter le processus d'ajustement de l'économie, et c'est pourquoi des réformes sont menées. Il est également essentiel d'encourager la conduite d'initiatives visant à saisir les opportunités offertes par la mondialisation. L'insuffisance des actions menées sur ces deux plans explique les difficultés pour les économies avancées à traduire la mondialisation en accroissement de la prospérité et du niveau de vie.

Le **chapitre 1** rappelle que dans l'histoire récente, les premières frustrations dans la mise en oeuvre de politiques et de stratégies en matière de développement économique et social sont apparues vers la fin des années 1960 et le début des années 1970. Ce moment marque la fin d'une longue période de croissance soutenue et le début de l'érosion de la marge de manœuvre des pouvoirs publics. Les changements dans l'évolution de l'économie survenus depuis cette époque expliquent l'accroissement du degré de difficulté des situations économiques et sociales. Mais l'analyse dans une perspective plus large montre que si les problèmes à régler sont plus complexes que lors de la période d'après-guerre, ils restent dans la continuité de l'évolution de l'économie moderne. Les méthodes de gestion de problèmes les plus adaptés à la situation actuelle seront vraisemblablement fort différentes de celles qui ont pu être utiles pendant l'après-guerre.

Les processus organisationnels et démocratiques ont déjà subi de lourdes transformations comme le montre le **chapitre 2**. En devenant plus mature et se désindustrialisant sous l'effet de l'ouverture, de la concurrence et du progrès technologique, nos économies ont fait pression sur les structures organisationnelles du secteur privé comme public, qui se sont adaptées aux nouveaux besoins et sont devenues plus flexibles. Ceci a donné lieu à d'importantes réformes du fonctionnement et du rôle de l'État et renforcé son état d'interdépendance. Les processus démocratiques s'en sont également trouvés modifiés, la représentation démocratique étant jugée moins efficace dans un cadre

d'interdépendance où l'État possède une légitimité affaiblie. Elle s'est vu complétée par une plus grande participation directe aux processus de décision, dans certains cas sollicitée dans d'autres non, en partie par des groupes de la société civile aux relations d'imputabilité incertaines. Le résultat est un processus de décision plus flou et une moins grande imputabilité envers le public.

Mais le processus d'ajustement n'est manifestement pas complété, comme en témoignent les difficultés à traduire la mondialisation en accroissement du niveau de vie pour le plus grand nombre. Le problème de l'action de développement économique et social cohérent et efficace au stade actuel de l'évolution de l'économie moderne doit être réglé en situation d'interdépendance où personne n'a d'autorité absolue sur les autres, ce qui peut être vu comme un problème d'action collective. L'examen de ce problème au **chapitre 3** révèle que celui-ci se résume à une combinaison d'externalités négatives et positives, et que leur internalisation est plus aisée de manière simultanée. Ce problème devient alors un problème de gouvernance, plus large, s'agissant ici de donner des incitations et des balises à l'intervention de différents acteurs de la société évoluant dans des secteurs différents, favorisant l'action où elle est nécessaire, et la retenue lorsqu'elle est appropriée.

Un concept de gouvernance existe dans la recherche académique et le débat public, et il reflète bien cette situation. Il est cependant vaste et ne fournit pas en soi de lignes directrices qui peuvent être utiles pour élaborer et mettre en œuvre des actions. Afin de rendre le concept utile à l'analyse du développement économique et social, on élabore au **chapitre 4** un concept opérationnel dérivé du problème de la croissance économique. On analysera le fonctionnement des facteurs de croissance sensibles aux formes d'organisation et aux interdépendances, soit l'innovation, les compétences, l'entrepreneuriat et la cohésion sociale. Cette analyse montrera que la gouvernance est un facteur de croissance à part entière. Elle permettra de mettre en lumière les aspects de coordination des politiques et des actions, d'adaptation des politiques aux conditions locales, et de participation du milieu des affaires et de la société civile à l'orientation des mesures. On montrera que ces formes génériques recoupent les différentes caractérisations de la gouvernance mises en exergue par la recherche académique et le débat public.

Ce concept opérationnel de la gouvernance est utilisé au **chapitre 5** comme grille analytique dans l'étude des différents instruments utilisés dans le monde industrialisé pour améliorer la gouvernance. On étudiera tour à tour la décentralisation (dévolution et déconcentration), la délégation au secteur privé (contractualisation et partenariat public-privé), l'expérimentation institutionnelle (gestion de réseaux, organisations pragmatiques ou *search networks*, et approches centrales transversales) et le partenariat. L'analyse montrera que le partenariat est le seul instrument qui vise à la fois à améliorer la

coordination, l'adaptation et la participation, tous les autres instruments étudiés n'ayant qu'un objectif indirect en la matière. La décentralisation permet d'ajouter un degré de flexibilité dans la gestion de la politique qui peut être mis à profit afin d'améliorer la gouvernance, un objectif qui doit cependant être mis en rapport avec celui d'améliorer l'efficacité par rapport aux coûts. La délégation au secteur privé, par la contractualisation et les PPP, a comme principal objectif d'améliorer l'efficacité par rapport aux coûts bien qu'elle puisse aussi conduire à une meilleure adaptation des mesures aux besoins locaux et à une plus grande participation d'autres secteurs lorsque ces effets sont compatibles avec l'objectif de rentabilité. L'expérimentation institutionnelle permet d'adapter les mesures aux besoins des utilisateurs mais au prix d'une plus faible capacité de coordination. La gestion de réseau peut permettre de mieux adapter les services aux utilisateurs et, dans les cas de grande fluidité de l'information, de résoudre des problèmes de coordination sur des problèmes circonscrits. Les effets de mesures transversales prises au niveau central sont incertains sur l'adaptation et la participation. En cherchant à conjuguer les efforts des services publics, du secteur privé et de la société civile autour d'un objectif général pour lequel une stratégie adaptée doit être élaborée, le partenariat offre le meilleur potentiel. Il pose cependant des problèmes en terme d'imputabilité des résultats, qui feront l'objet d'une attention particulière dans le reste de l'étude.

On amorce au **chapitre 6** une analyse détaillée des performances réalisées par des partenariats dans 13 économies avancées. Cette analyse est réalisée à partir de données recueillies sur le terrain. Les partenariats étudiés dans les différents pays sont divers en ce qui concerne leur composition, domaine d'intervention et cadre administratif. Leur action et leur structure sont fortement dépendantes du contexte institutionnel du pays. Ils évoluent, se forment ou se créent au gré des changements structurels et des priorités émergentes. En général, les partenariats consistent en de petites équipes dont le financement des coûts d'opération ne représente qu'une faible charge pour ses membres. L'analyse de la performance des partenariat pour améliorer la gouvernance est réalisée sur la base de leurs activités communes, quel que soit leur domaine d'action, que sont : encourager la coopération, élaborer une stratégie, et mettre en œuvre cette stratégie.

À travers le biais de leurs activités pour renforcer la coopération, les partenariats parviennent davantage à renforcer la cohésion au sein des différents secteurs (autorités locales, partenaires sociaux, société civile) que la coopération entre les secteurs, comme l'indique le **chapitre 7**. Ils réussissent souvent à fournir une interface technique entre les principales institutions concernées, bien que cette forme de collaboration puisse se révéler décevante sur le plan de la gouvernance : les partenariats au sein desquels une ou deux grandes organisations jouent un rôle prédominant peuvent mettre sur pied un cadre propice à l'obtention de résultats probants mais risquent de surestimer l'importance de

questions particulières qui ne reflètent pas un ensemble représentatif de priorités. L'analyse montre par ailleurs que l'établissement de relations de coopération informelles entre les organisations peut s'avérer aussi avantageuse que les structures partenariales plus formelles. Elle révèle que les partenaires sociaux peuvent accroître leur influence sur les questions locales à condition de mener un exercice de définition stratégique ; et que la société civile peut également jouer un rôle important en mettant en place des mécanismes de représentation acceptables par les autres partenaires. Le renforcement de la coopération et de la cohésion a ainsi aidé les organisations à prendre des décisions qui s'appuient sur la base de meilleurs éléments d'information et à prendre conscience de la diversité des préoccupations nourries localement.

Le **chapitre 8** examine comment les exercices de planification sont conduits. Les exercices de planification stratégique des partenariats comblent des lacunes et renforcent les objectifs d'action mal définis, conduisant à la réalisation d'activités qui répondent aux besoins locaux. Les stratégies s'articulant sur des questions déterminées (par exemple, les retards de développement, l'exclusion sociale), par opposition aux champs d'intervention pris dans leur ensemble, et exploitant une cohésion renforcée entre les acteurs d'un secteur donné (par exemple, les groupes de la société civile, les municipalités) permettent de définir des objectifs plus clairs, qui à leur tour facilitent l'identification d'intérêts communs par d'autres partenaires potentiels. La transparence et la visibilité données aux investissements réalisés par les partenaires et la cohérence des calendriers facilitent l'adhésion des autorités locales. L'analyse montre aussi que les cadres stratégiques permettant aux partenaires de poursuivre leurs propres objectifs au sein du partenariat incitent davantage les organisations à se joindre à l'exercice, et que les stratégies fondées sur les préoccupations des municipalités sont propices à une élaboration ascendante des politiques aux niveaux d'administration supérieurs, favorisant ainsi la coopération verticale. Les possibilités de coordination effective des actions sont souvent compromises par le manque de cohérence constaté dans le cadre d'intervention national, dans la répartition des responsabilités aux niveaux local et régional, et dans les mécanismes d'imputabilité des résultats. Une meilleure intégration des domaines d'action a été obtenue par la renégociation des cadres d'intervention à l'échelon central, à laquelle les syndicats et les organisations patronales ont été associés. Finalement, l'utilisation et la transformation des structures tripartites pour favoriser l'intégration des politiques permettent de tirer parti de la légitimité associée aux mécanismes d'imputabilité des résultats qui prévalent au sein des organisations de partenaires sociaux. Ceci permet d'éviter de devoir en créer de nouveaux au sein de partenariats, ce qui représente un avantage non négligeable compte tenu des difficultés rencontrées pour asseoir la légitimité de nouvelles organisations et de nouvelles représentations.

On complète cette analyse de l'expérience des partenariats au **chapitre 9** en examinant comment les exercices de planification stratégique et les différents degrés de coordination de l'action se traduisent en activités et en projets. L'analyse révèle que les partenariats ont plus d'impact à travers la mise en œuvre et l'utilisation des programmes gouvernementaux que dans celle de programmes et de projets qui leur sont propres. Si le montant des fonds mis à leur disposition est relativement modeste, les partenariats participent au ciblage de programmes gouvernementaux beaucoup plus généreux et aident les individus et les organisations à mieux utiliser la panoplie de mesures déjà en vigueur. Le partenariat est utilisé comme un instrument par les organismes publics pour mettre en œuvre plus efficacement certains programmes, en exploitant les compétences existantes à l'échelon local et les synergies créées par l'association de programmes et de services. La possibilité de coordonner les actions avec succès reste souvent localisée, et limitée à des questions bien précises. En dépit (ou en raison) de la création de partenariats, la coexistence de cadres de mise en œuvre de programmes et de structures de services distincts limite les possibilités d'enrichissement mutuel et d'amélioration de la qualité des services publics, voire génère des doublons et un esprit de concurrence. Les initiatives gouvernementales visant à fusionner ou élargir les cadres de mise œuvre de politiques montrent que les modalités du cadre d'intervention national exercent une influence déterminante sur l'efficacité des partenariats.

Ces résultats suggèrent que les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la gouvernance, comme l'indique le **chapitre 10**. Les partenariats apportent une contribution à cet égard, mais de manière limitée à la fois dans sa portée et son ampleur. Ils obtiennent des résultats positifs en matière de politique principalement en proposant une meilleure utilisation des efforts, ressources et expertise de leurs partenaires. À cette fin ils agissent sur l'utilisation des programmes gouvernementaux, sur leur ciblage lorsque c'est possible, et sur leur combinaison avec des initiatives locales qu'ils contribuent à développer. Ainsi, c'est principalement en adaptant les politiques aux conditions locales qu'ils parviennent à améliorer la gouvernance. Leur plus grande difficulté reste dans la coordination des politiques et des actions. On en conclut que le partenariat ne génère pas les résultats permettant d'en faire un instrument central pour améliorer la gouvernance. On explique ce résultat par un problème d'imputabilité ainsi que par le manque de cohérence du cadre d'intervention national.

Cependant, l'expérience du partenariat permet d'identifier un défaut de gouvernance important et de le caractériser au moyen de deux propositions : les limites à la coordination sont données par les gouvernements eux-mêmes ; et l'État sous-utilise le partenariat bien qu'il en soit le premier bénéficiaire. Une solution au problème satisfaisant ces propositions est possible et elle est présentée au

chapitre 11. Cette solution consiste à renforcer les mécanismes d'imputabilité des actions des organisations, quelles soient interdépendantes ou non, tout en s'adaptant aux réalités du milieu et aux préoccupations des autres secteurs. Pour y arriver, l'État doit corriger les problèmes de cohérence de son cadre d'intervention national sur la base d'information en provenance du terrain, et rendre celui-ci plus flexible tout en conservant sa responsabilité pour les actions réalisées en son nom. Il tient ses agents pour responsable de l'incorporation des préoccupations des autres secteurs de la société devant privilégier l'innovation dans la mise en œuvre des programmes et fixe les limites des ajustements possibles.

Dans ce modèle, la réconciliation entre imputabilité et flexibilité permet à l'État de jouer un rôle de coordinateur, non seulement parce qu'il parvient à assurer la convergence des objectifs qu'il poursuit à travers ses différents ministères et agences et parce qu'il réussit à inciter ses agents à s'engager dans les exercices de coordination à leur niveau, mais aussi parce qu'il peut adapter son intervention aux préoccupations, besoins et conditions grâce aux mécanisme d'ajustement qu'il met en place et qui lui permettent d'obtenir une meilleure information. Dans ce modèle, l'action publique est *revue et corrigée* par la société civile et le secteur privé, et voit sa légitimité accrue. La participation de la société civile dans les processus de décision est renforcée, mais tout en subordonnant la démocratie participative à la démocratie représentative. L'État est en mesure de jouer un rôle plus représentatif des différents intérêts représentés sur son territoire et par sa population. Pour compléter ces ajustements, des mécanismes peuvent être mis en place pour assurer une meilleure imputabilité des résultats au plan mondial et une plus grande transparence.

En **conclusion**, on précisera que l'État ne s'est que partiellement adapté aux conditions économiques post-industrielles et à sa situation d'interdépendance. Il a réformé son appareil à la recherche d'efficacité et de gains de compétitivité, mais il n'a pas modifié fondamentalement sa structure décisionnelle. L'appareil gouvernemental est aujourd'hui plus rigide qu'on ne le croit. L'inadaptation du fonctionnement de l'État face aux interdépendances internes est l'une des principales causes de la faillite de l'État à favoriser la prospérité pour le plus grand nombre. Pour favoriser le renouvellement des économies et l'accroissement du niveau de vie, il est essentiel pour les pouvoirs publics de rendre plus flexibles non seulement les marchés mais aussi les processus décisionnels et ainsi de favoriser l'innovation économique pour l'ensemble des acteurs de la société, incluant ceux de l'État. Ceci implique de revoir le rôle et les responsabilités des pouvoirs publics aux niveaux central et local et de mettre en place des méthodes de gestion des ressources humaines qui utilisent et canalisent le talent en fonction des besoins d'innovation. C'est de cette façon qu'il pourra

le mieux favoriser la croissance du niveau de vie dans nos économies intégrées. Il renforcera du même coup sa légitimité et retrouvera une partie de son autorité.

INTRODUCTION

LES ENJEUX DE L'ADAPTATION DE L'ÉCONOMIE

La restructuration de l'économie et la mondialisation

Les économies avancées connaissent un important processus de restructuration, amorcé il y a quelques 30 années mais qui se poursuit toujours. Le secteur de l'industrie manufacturière dans les pays industrialisés employait le tiers de la main-d'œuvre dans les années 1950, et le quart au début des années 1970. Cette proportion a fortement diminué depuis, et a atteint le seuil des 10 % aux États-Unis. L'immense majorité de la main-d'œuvre est employée dans le secteur des services.

Cette transformation d'une économie industrielle en une économie de services est pour l'essentiel un phénomène intrinsèque à l'évolution de l'économie moderne. À mesure que nos économies industrielles deviennent plus matures, l'augmentation de la richesse personnelle se traduit par une consommation relativement plus élevée de services que de biens. Une proportion moins importante du revenu des ménages doit aujourd'hui être affectée à l'acquisition de biens durables ou semi-durables, comme l'électroménager, que dans les années 1950 ou 1970. À cet effet s'ajoute celui du progrès technologique qui génère des gains de productivité par une plus grande automatisation et qui permet de réduire la dépendance de la production industrielle à la main-d'œuvre.

La restructuration de l'économie est par ailleurs stimulée par l'ouverture internationale et la concurrence avec les pays à bas salaires, qui permettent de produire à meilleur coût à l'étranger. Grâce à l'abaissement des barrières au commerce, à la déréglementation des marchés financiers et aux progrès rapides en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), phénomènes que l'on peut recouper par le terme de mondialisation, on a permis une plus grande souplesse dans l'investissement direct à l'étranger, la sous-traitance dans les économies émergentes et la délocalisation d'activités de production. Aujourd'hui, la valeur des échanges internationaux avoisine 40% de la production nationale en moyenne dans les pays de l'OCDE et ce pourcentage est en progression de 2.5 % par année¹.

1. Progression annuelle moyenne de 1990 à 2003 (Statistiques de l'OCDE).

S'il est difficile d'estimer le rôle que joue la mondialisation dans la réduction de la part de l'emploi industriel dans les pays industrialisés, les travaux les plus récents tendant à montrer qu'il est moindre que celui joué par les facteurs intrinsèques à l'évolution de l'économie moderne. On estime par exemple le rôle de la sous-traitance à environ 20% de la désindustrialisation dans 16 pays de l'OCDE au cours de la période 1970-2002 (Boulhol-Fontagné, 2005).

Cependant, l'impact de la mondialisation sur l'économie s'étend au-delà de la délocalisation d'entreprises du secteur manufacturier, et il est bien ardu de le délimiter. Une première raison tient au fait que les facteurs qui ont contribué à réduire la part de l'emploi industriel agissent aujourd'hui sur les services. Depuis quelques années, la sous-traitance touche les services aux entreprises, le traitement de l'information, les services aux usagers et la R-D. La transition entre emploi industriel et emploi des services ne représente ainsi qu'une partie des modifications structurelles sur le marché du travail induites par la mondialisation.

Deuxièmement, la concurrence avec les pays à bas salaires n'affecte pas que l'emploi mais aussi les salaires et les conditions de travail. L'ouverture des échanges de biens et de services entre économies avancées et émergentes se traduit par des pressions à la baisse des rémunérations de la main-d'œuvre dans différents secteurs des pays industrialisés, qui touchent différents métiers et niveaux de qualifications. Ces pressions structurelles doivent perdurer jusqu'à ce qu'une nouvelle situation d'équilibre puisse prévaloir à l'échelle mondiale sur le marché du travail. Il est difficile de prévoir à quel niveau se situera le salaire et les conditions de travail d'équilibre, les modifications structurelles de l'économie étant un processus graduel qui s'élargit en ce qui concerne le nombre de secteurs impliqués. L'un des facteurs principaux de cette évolution est la disponibilité de main-d'œuvre dans les économies à bas salaires et à ce chapitre, les avis divergent². Ainsi, si elle ne représente pas la seule force appliquée aux transformations de l'économie actuellement, la mondialisation n'en demeure pas moins une source importante de restructuration.

2. Il est difficile d'estimer le salaire d'équilibre étant donné les signaux contradictoires reçus des marchés du travail en Chine et dans d'autres économies asiatiques. Certains rapports indiquent qu'il existe actuellement dans les régions rurales chinoises une vaste capacité de main-d'œuvre inexploitée à laquelle l'industrie pourra faire appel dans les prochaines décennies, ce qui contribuerait à contenir les salaires des travailleurs peu qualifiés dans ce pays pendant de nombreuses années, et à maintenir la pression sur ceux des économies avancées. Selon d'autres rapports, plusieurs secteurs sont déjà confrontés à une pénurie de main-d'œuvre, ce qui entraîne des conflits du travail et des hausses salariales (voir par exemple les numéros de *The Economist* des 2 octobre et 8 octobre 2004 et du 16 avril 2005).

Mondialisation et niveau de vie

La mondialisation est porteuse de bénéfices importants. En encourageant l'organisation d'activités de production de biens et de services sur une base plus large et donc plus compétitive, la mondialisation abaisse les prix à la consommation et hausse le pouvoir d'achat, donc accroît le niveau de vie dans les économies avancées. En facilitant l'émergence d'activités créatrices d'emploi en divers points du globe, elle est un moteur puissant de lutte à la pauvreté. Depuis plusieurs années, des pays en développement, comme la Chine et l'Inde, connaissent une croissance soutenue et atteignent en certains endroits un niveau de vie comparable à celui de certaines économies avancées. Les économies qui ont récemment complété leur processus de transition d'une économie planifiée vers une économie de marché, notamment les pays d'Europe centrale et orientale, font aussi des progrès importants, comme en ont connu plus tôt des économies alors en retard de développement comme la Corée du Sud, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Mexique et le Portugal. D'aucuns voient l'abaissement des barrières aux produits agricoles dans les économies avancées comme une des principales voies pour accélérer le développement économique et réduire la pauvreté dans les pays d'Afrique.

La mondialisation ouvre par ailleurs des perspectives de développement social inédites. Par l'amélioration des moyens d'information et de communication, la mondialisation permet de démocratiser l'accès à la connaissance et à la culture. Elle facilite le développement d'activités créatrices et le métissage culturel, l'émergence de nouveaux styles et de nouvelles approches. La mondialisation facilite le partage et l'échange de vues et ainsi l'identification d'intérêts communs aux quatre coins du globe. Par-dessus tout, elle favorise la liberté d'expression et accélère le renversement des régimes autoritaires.

Mais les avantages de la mondialisation ne se traduisent pas toujours de manière concrète par une amélioration du niveau de vie pour le plus grand nombre. Ceci est tout d'abord dû au fait que l'économie n'est pas parfaitement flexible. Les baisses de prix à la consommation mettent du temps à se propager à l'ensemble de l'économie et à se transformer en de nouvelles activités créatrices d'emploi. Les ajustements sont freinés par des obstacles administratifs et légaux qui créent des rigidités sur le marché des produits et des facteurs de production. Ces barrières ralentissent la réallocation des ressources d'activités qui périclitent vers des activités plus rentables. Par exemple, les coûts à l'embauche et au licenciement ne permettent pas de procéder rapidement à des ajustements sur le marché du travail. D'autres facteurs peuvent aussi intervenir sur la capacité d'ajustement de l'économie. Notamment, la main-d'œuvre n'est que partiellement mobile, des facteurs socio-économiques et culturels influençant l'allocation et le mouvement des ressources humaines.

Ainsi la création d'activités de production sur la base d'information nouvelle en provenance du marché des produits est un processus complexe dont le résultat dépend en partie du degré de souplesse du cadre réglementaire en vigueur. C'est pourquoi une des priorités des gouvernements pour répondre aux défis de la mondialisation est de flexibiliser davantage les marchés des biens et des facteurs. C'est de cette façon qu'on peut le plus directement faciliter le transfert de ressources d'activités en perte de compétitivité vers des activités plus productives, et ainsi compenser les suppressions d'emplois dans certains secteurs par une plus rapide création d'emplois dans d'autres. D'autres politiques, comme celles encourageant la R-D et la formation de capital humain, viennent normalement s'ajouter pour favoriser la compétitivité des économies et accroître leurs chances de succès.

Une seconde raison pour laquelle la mondialisation ne s'accompagne pas systématiquement d'une amélioration de la prospérité est le fait qu'elle se traduit par un transfert de ressources. La mondialisation ne fait pas que des gagnants mais aussi des perdants : ceux qui voient leur entreprise fermer, leur emploi supprimé, leur salaire diminuer, leurs bénéfices sociaux s'amenuiser ou leur occupation se précariser. Afin de rendre plus acceptables ces transferts de ressources pour la population, les gouvernements mènent un certain nombre de mesures devant adoucir les effets des mutations industrielles. Ces mesures comprennent un filet de sécurité sociale assurant un revenu aux individus à la recherche d'un nouvel emploi ; des services facilitant la recherche d'emploi ; et un système de formation professionnelle devant permettre aux individus touchés de se requalifier sur le marché du travail par l'acquisition de nouvelles compétences. L'État gère également certaines mesures permettant de fournir des réponses plus ciblées et notamment d'agir de manière spécifique lors de la fermeture d'une entreprise, par le biais de programmes d'emploi et de formation adaptés. On peut qualifier l'ensemble de ces mesures de *défensives*.

Cette approche est souvent complétée par un volet *offensif* qui vise à faciliter la conduite d'initiatives devant permettre de saisir les opportunités offertes par la mondialisation. Si les actions visant à compenser les perdants surviennent par définition trop tard, certaines mesures doivent permettre au contraire de précéder les impacts négatifs de la mondialisation en mettant en place les conditions de la prospérité future. Ces actions consistent à valoriser les avantages compétitifs sur le plan de la connaissance, de l'expertise et de savoir-faire, de la culture ou d'infrastructures localisés en divers endroits de l'économie nationale; à les renforcer afin d'accroître leur effet de levier et d'attraction ; à mettre en place les conditions favorables au développement d'entreprises devant diversifier l'économie et réduire le risque d'être affecté par des réductions d'activité ou un accroissement de la précarité ; à améliorer les compétences en fonction des perspectives de développement ; à insérer des programmes de formation et d'éducation d'après les compétences

actuelles requises et en fonction des atouts nationaux ou locaux ; à abattre les barrières à l'acquisition de nouvelles compétences et à l'émergence de nouvelles activités créatrices ; et à mener toute autre action qui renforce les précédentes et contribue à favoriser l'attrait et le dynamisme du territoire dans un contexte d'ouverture. Cette approche a trouvé son origine dans les travaux de recherche menés sur le développement économique endogène ou ascendant (*bottom-up*). Mise en œuvre par différents acteurs, elle est soutenue par les gouvernements des pays industrialisés qui encouragent par différents programmes la recherche d'innovation, la valorisation des potentiels locaux et l'élaboration de stratégies de développement économique.

La politique publique : enjeux et conditions actuelles

Quel est le bilan de l'action des gouvernements en réponse aux défis de la mondialisation ? On fait en général une appréciation assez mauvaise de l'efficacité de la politique gouvernementale visant à faciliter l'ajustement de l'économie à la mondialisation, tous volets confondus. Certains gouvernements sont plus efficaces que d'autres à réformer leurs politiques et assouplir la réglementation des marchés ce qui leur permet de tirer assez largement profit des opportunités d'affaires qui sont offertes. Les emplois perdus aux États-Unis et au Royaume-Uni ont ainsi pu être compensés par des emplois créés dans d'autres secteurs de l'économie. Mais même dans le cas de ces pays, où les emplois créés n'ont pas toujours permis de maintenir un même niveau de salaires et de conditions de travail, l'action gouvernementale face à la restructuration économique fait l'objet de débats et ce, depuis les années 1970. Les critiques dans les médias ainsi que dans les milieux académiques et politiques, et au sein de la société civile plus généralement, se sont amplifiées depuis la fin des années 1990 en ce qui concerne les effets de la mondialisation et les réponses à y apporter.

S'il n'est pas question ici de procéder à une évaluation de l'action publique, relevons cependant les principaux défis auxquels celle-ci doit faire face. Premièrement, les effets, tant positifs que négatifs, de la mondialisation ne sont pas uniformément répartis. D'abord au sein de la population : les emplois qui sont détruits et les emplois qui peuvent être créés ont souvent des caractéristiques bien différentes. Les emplois peu qualifiés sont ordinairement les plus sujets à être supprimés, alors que des emplois dans les techniques de pointe sont créés. Ces tendances sont appelées à devenir plus complexes dans la mesure où la sous-traitance concerne aujourd'hui les secteurs des services et certains domaines de haute technologie ou scientifiques. Quoi qu'il en soit, les problèmes sur le marché du travail sont évidents : la possibilité de permuter la main-d'œuvre entre secteurs et types d'emploi par le biais ou non de la formation professionnelle de manière à s'adapter aux besoins évolutifs des entreprises est limitée.

Deuxièmement, si certains groupes de la population sont plus directement touchés par les effets négatifs de l'ajustement structurel, c'est aussi le cas de territoires, qu'ils soient nationaux ou régionaux. Certaines zones ont pu dépendre longtemps d'une seule entreprise qui doit aujourd'hui réduire ses activités ou fermer ses portes. Dans d'autres cas, la structure industrielle de l'économie locale fera en sorte qu'une même zone sera touchée par des réductions d'activités et des baisses de salaires, simultanément à une augmentation de la précarité des conditions de travail. Ces différents effets se cumulent et peuvent se concentrer géographiquement pour générer des situations complexes où s'entremêlent les problèmes économiques et sociaux et où les relations de causalité sont floues. Poches de pauvreté, exclusion des minorités et des immigrants, criminalité, intolérance et insécurité sont des exemples de problèmes issus de ce genre de situations.

À cet égard, le volet défensif de la stratégie gouvernementale est particulièrement inefficace. Depuis les années 1970 on a mis en doute la capacité de l'État d'intervenir efficacement dans nombres de domaines et notamment pour résoudre des problèmes complexes ayant plusieurs causes. Les politiques de développement régional devant rééquilibrer les régions et réduire les disparités par de grands projets d'infrastructures et d'investissements publics ont largement été infructueuses et ont dans plusieurs pays été abolies, de même que les politiques industrielles sélectionnant et favorisant les « champions » de l'industrie ; les politiques du marché du travail ont révélé d'importants effets d'aubaine (*deadweight loss*), de substitution et de déplacement ; les politiques d'éducation sont critiquées pour mal préparer les jeunes au marché du travail ; les politiques d'immigration ont généré des problèmes d'intégration avec des répercussions sociales et économiques importantes. Plusieurs de ces domaines d'intervention ont fait l'objet de réformes successives qui témoignent des obstacles auxquelles font face les politiques publiques pour faciliter l'adaptation de l'économie au changement structurel.

Un troisième défi est la fragmentation des pouvoirs publics. Il affecte à la fois l'efficacité des volets défensifs et offensifs de la politique gouvernementale. La politique publique est aujourd'hui mise en oeuvre par différents acteurs reliés entre eux par des liens de nature diverse. Une partie des services (emploi, formation, santé, etc.) est gérée par le secteur privé pour gagner en efficience ; d'autres services sont livrés par des organisations à but non lucratif ou quasi-gouvernementales afin de permettre des économies budgétaires. Certains domaines d'intervention sont confiés à un niveau infra national ou au contraire harmonisés au niveau supranational de manière à répartir les efforts visant à accroître l'efficacité des services publics et à générer des économies d'échelle. Cette situation rend plus ardue une action gouvernementale cohérente et efficace pour régler un problème précis et complexe.

Cette fragmentation affecte plus particulièrement le volet offensif car celui-ci dépasse largement le cadre de l'action publique proprement dite. La majorité des actions menées sont en effet le fait d'organisations ne relevant pas directement des pouvoirs publics, ou à tous le moins ceux du gouvernement central : autorités locales et régionales intervenant sur leur juridiction ; agences de développement agissant à différents niveaux ; organisations patronales, syndicales ; associations volontaires ; partenariats public-privé ; organisations sous contrat avec l'État. Les différentes agences gouvernementales, comme celles de l'emploi, de la formation et du développement régional peuvent aussi agir sur différents leviers. Différentes organisations accèdent à différents fonds gouvernementaux en fonction de leurs critères d'éligibilité, et appliquent différentes expertises dans la mise sur pied de différents types de projets. Le rôle joué par l'État est souvent mineur, d'autant qu'il subit des pressions budgétaires dans des domaines dont les limites sont floues et où les responsabilités ne sont pas clairement définies.

Il n'est ainsi pas surprenant que la cohérence entre les programmes, services et projets mis sur pied soit souvent faible. Les autorités représentatives rivalisent pour l'attention des électeurs et sont incitées à mener des actions les plus visibles possibles. Des projets coûteux sont ainsi mis en place, sans consultation ni coordination ; d'autres mesures devant remplir des mandats sont au contraire saupoudrées de manière superficielle ; et les processus d'évaluation sont évacués. Dans un cadre compétitif, les organisations des secteurs public, privé ainsi que les organisations non gouvernementales ont peu intérêt à revoir leurs projets de manière concertée et à débattre de leur bien-fondé dans une perspective plus large. Une part non négligeable des ressources devant contribuer à adapter l'économie aux transformations en cours et à accroître la prospérité dans un contexte de mondialisation échappe à tout contrôle : il n'existe pas de mécanismes qui permettent à la société de s'assurer que les actions qui sont menées sont celles qui sont souhaitables, ni que les actions, souhaitables ou non, soient cohérentes entre elles. Cette faillite explique en partie la difficulté avec laquelle on traduit la mondialisation en accroissement du niveau de vie.

Cette situation contribue à amenuiser la confiance qu'a la population dans la capacité des pouvoirs publics. Le discours politique national apparaît déconnecté de la réalité des pouvoirs effectifs de l'État, ce qui entraîne une désaffection pour les mécanismes de démocratie représentative. À l'échelle locale comme nationale et mondiale, la société civile propose alors des actions volontaires pour pallier à ces insuffisances. Elle arrive parfois à participer au processus de décision de manière spontanée, mais cela ne contribue pas nécessairement à rendre les mécanismes d'allocation des ressources publiques plus transparents, ni plus responsables, ni plus systématiques.

Les problèmes organisationnels, institutionnels et de mise en œuvre figurent donc au premier plan des obstacles qui empêchent aujourd'hui la société d'atteindre un niveau de vie meilleur dans un contexte de mondialisation et d'ouverture. Les pouvoirs publics ne sont que l'un des acteurs qui puissent contribuer à poursuivre les objectifs de prospérité et de bien-être collectifs. Comment dans ce contexte la société peut-elle le mieux s'organiser et faire face aux défis de la mondialisation et de la restructuration économique au-delà des mesures visant à assouplir les marchés ? Comment peut-on faire en sorte que les actions qui sont menées soient non seulement efficaces mais cohérentes dans l'ensemble et contrôlées de façon à ce qu'elles puissent satisfaire l'intérêt commun ?

Différents aspects de ces questions ont fait l'objet de travaux : les institutions (Williamson, 1975, 1985 ; North, 1990 ; Granovetter, 1992), les problèmes d'action collective (Olson, 1965 ; Ostrom, 1990), la fragmentation (Rhodes, 1997 ; Stoker, 1997), les réseaux (Kooiman, 1993 ; Scharpf, 1994 ; Klijn, 2000), la mise en œuvre (Pressman & Wildavsky, 1973 ; Hjern & Hull, 1982 ; Sabatier, 1986), les relations interorganisationnelles (Alter & Hage, 1993 ; Alexander, 1995 ; Sabel, 2005), la collaboration (Sullivan & Skelcher, 2002, Mandell, à paraître, 2007). Aucun de ces travaux n'est parvenu à apporter de solution d'ensemble au vaste problème de l'action cohérente et efficace pour accroître le niveau de vie en situation d'interdépendance. Ils apportent cependant des clés qui aident à comprendre différents aspects de la question, par exemple, comment on peut améliorer l'efficacité des programmes publics, faciliter la gestion des ressources communes ou maintenir l'imputabilité des résultats dans un contexte d'interdépendance. Chacun de ces éléments s'avérera utile à notre réflexion.

Cette thèse vise à identifier des pistes pour résoudre le problème que représente la difficulté, dans un contexte d'interdépendance, d'ouverture et de restructuration, de mener des actions efficaces et cohérentes pour accroître la prospérité et le niveau de vie dans les économies avancées. Elle analysera tout d'abord la formation de ce problème afin d'en définir les caractéristiques économiques (Chapitre 1) et organisationnelles (Chapitre 2), ce qui permettra de mieux préciser les enjeux dans le cadre d'un problème d'action collective (Chapitre 3). Elle s'attaquera à ce problème en élaborant tout d'abord un concept opérationnel de gouvernance dérivé du problème économique de la croissance. On analysera les facteurs de croissance économique afin d'isoler les aspects liés à la gouvernance. Ceux-ci seront ensuite regroupés et mis sous une forme générique (Chapitre 4). L'étude utilisera la grille méthodologique fournie par ce concept pour analyser le potentiel d'amélioration de la gouvernance de divers instruments expérimentés jusqu'à maintenant (Chapitre 5). Ce survol permettra de mettre en évidence le partenariat comme instrument pouvant le mieux améliorer la gouvernance. On procèdera ensuite à une analyse détaillée des performances réalisées par des partenariats dans 13 économies avancées (Chapitres 6, 7, 8 et 9). Cette analyse sera réalisée à partir de données recueillies sur le

terrain. Le résultat de cette analyse permettra d'identifier un défaut de gouvernance (Chapitre 10), auquel une solution sera proposée (Chapitre 11). Cette solution est également la solution de notre problème de départ.

CHAPITRE 1

LA RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE : UNE PERSPECTIVE DE LONG TERME

Dans l'histoire récente, les premières frustrations dans la mise en oeuvre de politiques économiques et sociales sont apparues vers la fin des années 1960 et le début des années 1970. C'est à cette époque qu'a été ressentie pour la première fois une certaine érosion de la marge de manœuvre des pouvoirs publics. Ce moment marque aussi la fin d'une longue période de croissance soutenue. Quel a été l'impact de ce changement structurel sur l'essence, l'ampleur et la complexité des problèmes économiques et sociaux à régler pour la société ?

1. Le changement structurel

De 1950 à 1973, la croissance économique des pays industrialisés était de 5% en moyenne annuelle (Maddison, 1992). Cette croissance ne fut pas cantonnée aux seuls pays industrialisés et généra une amélioration de la prospérité dans toutes les régions du monde, avec une croissance mondiale annuelle de 4.9 %. Depuis 1973, cette croissance est deux fois plus faible pour les pays industrialisés³.

On s'accorde pour dire qu'à la source de la forte croissance d'après-guerre se trouve un certain nombre de facteurs qui contribuèrent à une plus grande flexibilité de l'économie. On peut le plus naturellement identifier ces facteurs qu'ils avaient eux-mêmes contribué, de manière inverse, aux faibles performances de la période qui précéda, plus précisément du début de la première guerre mondiale à la fin des années 1940. Comme le rapporte l'OCDE (1987), parmi les principaux facteurs on compte la libéralisation des échanges, la libéralisation des flux de capital et l'élimination des cartels :

3 . Selon la plupart des estimations, la croissance mondiale est quant à elle revenue depuis peu aux sommets atteints pendant la période 1950 – 1973 (5% en 2005). Cependant, la contribution des économies émergentes à la production mondiale dépasse maintenant celle des pays industrialisés en parité du pouvoir d'achat (PPP) (*The Economist*, « Survey of the World Economy », 16 septembre 2006). La croissance des économies émergentes se trouve ainsi au-dessus de la moyenne mondiale tandis que celle des économies industrialisées se trouve au-dessous, comme on le verra plus loin.

Libéralisation des échanges. Les barrières au commerce international mises en place après la première guerre mondiale et qui se sont progressivement accrues et étendues à de nombreux secteurs au cours des années 1920 et 1930 ont contribué à réduire de moitié la part des échanges dans la production nationale au cours de la période. Le gros du commerce était alors devenu le résultat d'accords entre états, ce qui laissait peu de place aux forces du marché. Cette situation fut drastiquement modifiée après la seconde guerre. Les cycles de négociations internationales successifs permirent d'abaisser les tarifs et de réduire les quotas. En Europe, l'avènement du marché commun joua un rôle important pour libéraliser les échanges.

Libéralisation des flux de capital. Comme les échanges internationaux, ils firent l'objet de contrôles sévères au cours des décennies précédant la seconde guerre mondiale, ce qui réduisit l'ampleur de l'investissement direct de l'étranger : des 4-5 % de l'investissement mondial total qu'il représentait au début du 20^{ième} siècle, l'investissement direct de l'étranger ne représentait plus qu'un pour cent à la fin des années 1940. La vague de libéralisation qui déferla après la guerre fut étendue aux flux de capital, ce qui permit aux investissements internationaux de s'accroître de nouveau.

Elimination des cartels. Avant la seconde guerre mondiale, des pans entiers de l'économie étaient contrôlés par des cartels nationaux ou internationaux qui fixaient les prix et empêchaient l'entrée de nouveaux producteurs. Les marchés de l'acier, du charbon, de la chimie et des produits électriques notamment étaient contrôlés par ces cartels en Europe et en Asie. L'ouverture internationale, l'investissement direct de l'étranger et la mise en place de mesures favorisant la libre concurrence permirent de flexibiliser ces marchés, ce qui ensuite contribua à stimuler l'économie.

Ces réformes permirent aux marchés de fonctionner plus librement, ce qui généra de nouvelles opportunités de création et d'expansion d'activités économiques. En contrepartie, ces nouvelles possibilités furent soutenues par des marchés des facteurs de production en excellente santé : des marchés financiers stables et un marché du travail dynamique.

Marchés financiers. Les marchés de capitaux furent revitalisés par un système monétaire stable, avec les accords de Bretton Woods qui fixèrent la valeur des monnaies sur l'étalon-or et contribuèrent à remettre l'inflation sous contrôle. Les réformes financières et le relâchement du rationnement du crédit qui suivirent la reconstruction en Europe permirent l'apparition d'innovations financières et l'expansion du crédit aux ménages, lesquels facilitèrent à leur tour la consommation de biens durables et l'achat de biens immobiliers.

Marché du travail. Le marché du travail à la fin de la seconde guerre mondiale se trouvait également dans une situation favorable. La négociation collective fortement centralisée dans certains pays avant la seconde guerre fut assouplie et encouragea la modération salariale. La main-d'œuvre qualifiée était abondante et mobile, à la fois sur un plan national et international. En Europe occidentale par exemple, l'immigration nette se chiffra à 10 millions de personnes pendant la période (alors qu'elle était négative de 4 millions pendant la période précédente). L'Amérique du Nord connut également une vague d'immigration considérable.

Les effets bénéfiques de la libéralisation des échanges et de la bonne santé des marchés des facteurs se nourrissent mutuellement dans ce qu'on peut appeler un cercle vertueux. Le chômage bas encourageait l'adoption de nouvelles technologies et le redéploiement des travailleurs, pendant qu'une demande soutenue et un capital abondant favorisaient l'investissement et par là la création d'emplois. Conjointement ces facteurs permettaient aux entreprises d'accroître leurs parts de marché dans un contexte d'ouverture des économies et de maintenir les coûts à un niveau modéré, et permettaient en même temps d'accroître la productivité, ce qui se traduisit par une hausse du niveau de vie pour la population en général.

Cette combinaison permit à la politique économique de soutenir la demande (politique keynésienne) sans se soucier de pressions inflationnistes. Pendant la période, le cycle économique était atténué, aucune diminution inquiétante du rythme de croissance n'étant survenue. L'économie globale se dirigeait vers une situation de plein emploi. L'ensemble des pays industrialisés d'Europe, d'Amérique et d'Asie comptaient un total de chômeurs de l'ordre de 7.5 millions en 1966, soit la meilleure année de la période (OCDE, 1994).

Cette synergie n'eut plus lieu d'être lorsque la croissance s'essouffla. On retrouve l'essentiel de la cassure de la tendance à partir de 1973 dans la réduction dans la vitesse de croissance de la productivité à partir de cette date. On considère généralement qu'un ensemble de facteurs en fut la cause, et notamment la part croissante de l'emploi dans les services pour lesquels les gains de productivité sont moindres, et les gains à retardement des améliorations technologiques dans certains domaines dont les technologies de l'information et de la communication. Quelles qu'en aient été les causes précises, cette chute signifia une capacité moindre des entreprises d'utiliser les avancées technologiques pour accroître la production par unité de facteur, ce qui se traduisit par une capacité plus faible de digérer les hausses de coûts de production.

Or, le début de cette période (les années 1970 et 1980) vit se poursuivre les hausses des salaires dans le cadre d'un processus de négociation collective déjà bien rodé où les organisations syndicales

deviennent plus militantes, ce qui alimenta les pressions inflationnistes, auxquelles s'ajoutèrent les chocs d'offres que furent les hausses des cours du pétrole. Ces pressions sur les prix, accompagnées de tentatives de stabilisation des prix, brouillèrent les signaux des marchés des produits, ce qui eut pour effet de ralentir l'investissement. La croissance de la productivité ne pouvant plus compenser les hausses salariales, le marché du travail passa en situation de déséquilibre, créant le chômage. L'inflation qui s'ensuivit rendit plus incertain le rendement des actifs financiers et contribua à distordre les marchés des capitaux en encourageant le développement de produits financiers destinés à absorber le risque d'inflation plus élevée (OCDE, 1987).

Cette situation affecta les comptes de l'État, et la politique économique du gouvernement dû passer en mode restrictif. Les taux d'intérêt plus élevés, comme élément de la politique monétaire et comme effet de ponctions plus grandes de l'État pour financer les déficits publics, accrurent les contraintes sur l'investissement, et la politique budgétaire devint plus austère afin de freiner l'accumulation des déficits. La politique gouvernementale cessa ainsi d'être favorable à l'emploi, ce qui, conjointement avec des marchés moins efficaces, sonna le glas du cercle vertueux qui avait prévalu pendant trois décennies.

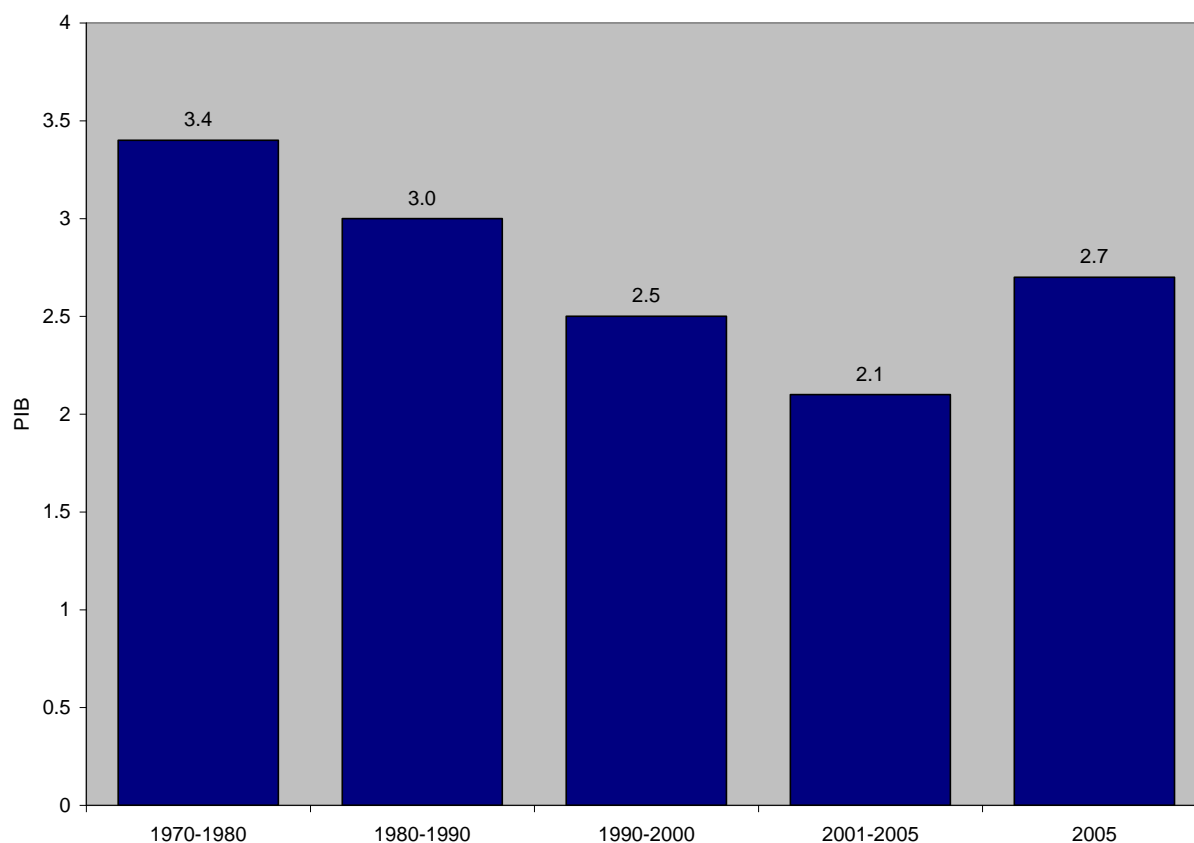
Comme conséquence de la dégradation économique, les marchés devinrent momentanément plus rigides. Les gouvernements subirent notamment des pressions pour rendre plus difficiles les licenciements collectifs, et renforcèrent la législation sur la protection du travail, pendant que la négociation collective comprima les écarts de salaires ce qui limita les possibilités de recrutement des éléments moins avantagés du marché du travail (jeunes, travailleurs peu qualifiés par exemple). Des tendances protectionnistes se firent plus fortes, excluant des secteurs entiers des accords internationaux et distordant l'environnement compétitif. Ces rigidités compliquèrent l'ajustement sur les marchés et l'absorption des chocs externes sur l'économie.

Ces tendances à la rigidité des marchés se renversèrent dans plusieurs pays une fois les comptes publics assainis et les prix stabilisés à partir de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Des contrats de travail plus flexibles furent graduellement mis en place en Europe et on accrut les incitations au travail en réduisant la générosité des programmes d'aide sociale et rendant plus stricte l'éligibilité à l'assurance chômage. La déréglementation de l'économie s'accéléra, dans certains cas dès la fin des années 1970 comme aux États-Unis. La déréglementation des secteurs des transports (aérien, routier, ferroviaire), des communications (télécommunications et poste) et des services publics (électricité et gaz) stimulèrent l'accumulation du capital et la croissance de la production (OCDE, 2004). La libéralisation des échanges s'est remise en marche grâce à des accords de libre échanges

régionaux (ALENA, MERCOSUR), à l'adhésion de nouveaux membres de l'Union européenne après la chute des régimes communistes en Europe centrale et orientale ainsi qu'à l'échéance de barrières au commerce dans certains secteurs (par exemple l'accord multifibre sur le textile devenu caduc le 1^{er} janvier 2005).

Si ces facteurs ont joué un rôle essentiel dans la croissance soutenue que connurent plusieurs pays au cours des années 1990 et dans la reprise économique forte dans certains pays (notamment aux États-Unis) suivant la période de ralentissement du début des années 2000, les conditions économiques actuelles dans les pays de l'OCDE sont cependant toujours plus proches de celles qui prévalaient au cours des dernières décennies que celles de la période d'après-guerre. En 2005, le taux de croissance du PIB dans les pays de l'OCDE était de 2.7 % (Figure 1).

Figure 1. Taux de croissance annuelle moyenne du PIB, pays de l'OCDE (%)



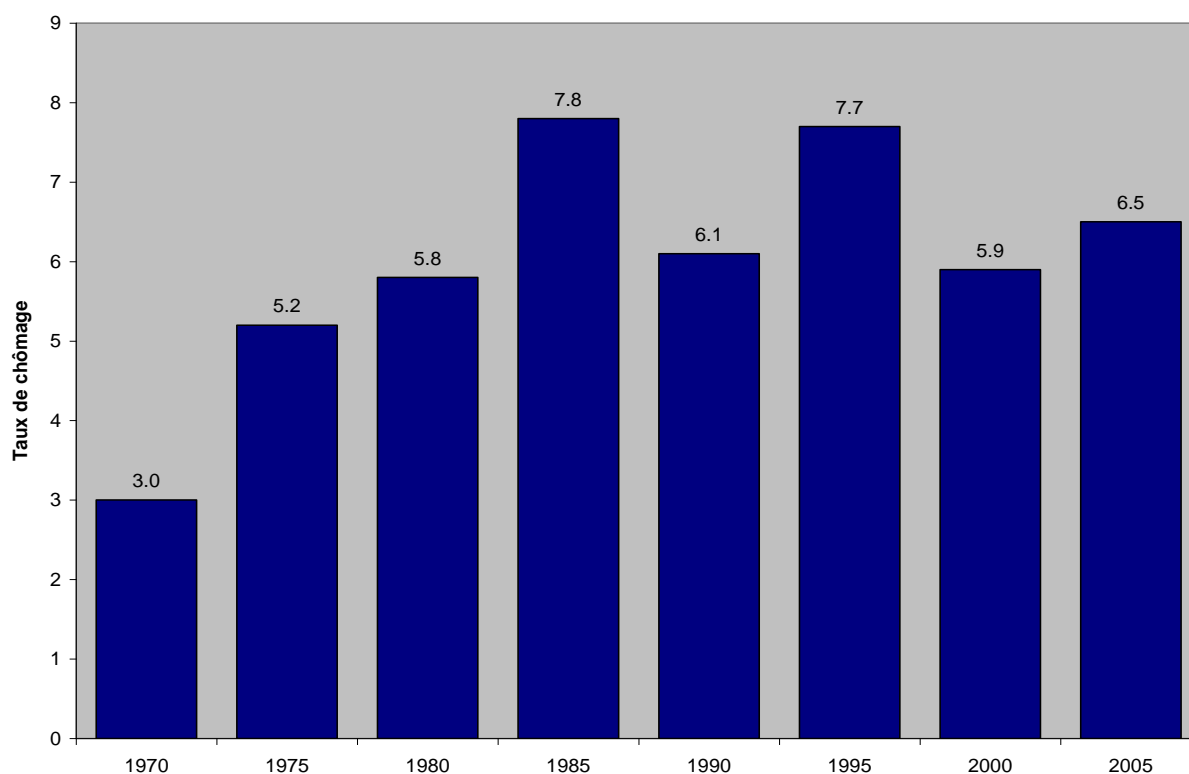
Notes : De 1970 à 1990 : 24 pays de l'OCDE (OCDE, 2004) ; depuis 2001 : 30 pays de l'OCDE (Principaux indicateurs économiques, novembre 2006).

Source : D'après les statistiques de l'OCDE

2. Quelles implications sur le niveau de vie ?

Le changement structurel a eu des répercussions importantes sur les conditions de vie et de travail. Tout d'abord, les conditions du marché du travail qui prévalent aujourd'hui sont bien différentes de celles que l'on connaissait pendant la période d'après-guerre. La période actuelle est marquée par la recherche d'avantages compétitifs qui se traduit par la rationalisation des processus de production dans les entreprises ce qui entraîne fréquemment des pertes d'emploi et une plus faible création d'emplois qu'auparavant. Comme voie de conséquence les taux de chômage sont plus élevés que ceux connus dans les décennies suivant la guerre (Figure 2).

Figure 2. Taux de chômage dans les pays de l'OCDE, 1970-2005 (%)



Notes : De 1970 à 1985 : 20 pays de l'OCDE ; 1990 : 24 pays de l'OCDE ; 1995 : 25 pays de l'OCDE.

Source : D'après les statistiques de l'OCDE

Les facteurs qui facilitaient le redéploiement du travail rendu nécessaire par le progrès technologique ou l'ouverture des économies pendant l'après-guerre fonctionnent moins bien aujourd'hui. Du fait d'une croissance plus lente, les possibilités d'obtenir un travail équivalent rapidement lorsque l'on perd le sien ne sont plus les mêmes que par le passé. Les emplois qui sont créés aujourd'hui sont souvent bien différents que ceux qui sont perdus, des emplois spécialisés ou

techniquement avancés remplaçant des emplois de type peu qualifié. Par conséquent, une partie plus grande des effectifs mis en disponibilité ont du mal à se reclasser. Également, les conditions de travail dans les emplois nouvellement créés sont souvent d'un niveau moindre que ceux des emplois détruits. À ces problèmes s'ajoutent des difficultés sociales liées à la perte de statut, de revenu, de bénéfices et à leur concentration géographique selon le cas.

Ainsi, l'évolution de la somme des emplois créés et détruits n'a pas les mêmes implications pour la main-d'œuvre. Ce changement dans la dynamique du marché du travail a entraîné des modifications de comportement sur le marché du travail. Puisque que perdre son emploi n'a pas la même implication quand la croissance est faible que lorsqu'elle est forte, l'attitude face au risque s'est modifiée. Dans un contexte d'incertitude, les travailleurs sont devenus plus réticents à perdre leur emploi pour en chercher un autre. Au cours des années 1970 et 1980, ces modifications ont contribué à réduire la mobilité du travail et, par une plus grande mobilisation syndicale, à rendre le marché du travail plus rigide (OCDE, 1987). Ce comportement est reflété encore aujourd'hui par le retrait par le gouvernement français, à la suite de démonstrations d'opposition populaire, du projet Contrat première embauche (CPE) devant flexibiliser le marché du travail des jeunes, ainsi que par les sondages d'opinion (en France mais aussi dans d'autres pays) montrant l'attrait majoritaire que représentent, pour les jeunes diplômés, les postes de la fonction publique réputés pour leur sécurité d'emploi.

De manière plus générale, le changement structurel a influencé les conditions de vie via son impact direct sur la vitesse d'accroissement de la prospérité. Les aléas de la conjoncture, la dynamique du marché du travail et les modifications induites sur la qualité de vie ont des implications plus ou moins importantes selon que la société voit sa prospérité s'accroître ou non. La difficulté d'acquérir un logement, d'offrir une éducation satisfaisante à ses enfants, les problèmes sociaux, la fermeture d'une grande entreprise qui générerait d'importantes retombées pour le milieu local, ont des impacts plus ou moins grands sur la population selon qu'ils peuvent être ou non absorbés par l'augmentation rapide du niveau de vie. Un niveau de vie croissant rapidement peut permettre davantage de solutions alternatives face à une même situation. Un revenu individuel croissant rapidement permettra de compenser les dépenses supplémentaires (par exemple, pour un déménagement ou l'acquisition d'une voiture) associées à une décision devant permettre de compenser les inconvénients associés à une situation nouvelle. À l'opposé, la stagnation du niveau de vie a pour effet de rendre pénible les obstacles auxquels il est plus difficile d'échapper.

Les cas d'externalités négatives peuvent poser des problèmes particuliers en cas de stagnation du niveau de vie. L'installation d'une entreprise occasionnant des nuisances ou un changement de norme

ou de zonage entraînant des modifications environnementales prend une ampleur différente selon que l'économie est dans une phase d'accroissement rapide de sa prospérité ou non, non seulement parce que les individus ont plus de latitude pour prendre eux-mêmes les dispositions qui s'imposent (par exemple, changer de lieu de vie ou de travail), mais parce que les possibilités de compensation sont plus limitées. Dans une situation où le revenu individuel augmente rapidement, non seulement la compensation requise par une externalité peut apparaître peu déterminante, mais la richesse créée peut faciliter la redistribution des bénéfices. Dans un cas de stagnation, la situation est inverse et chaque impact sur la qualité de vie est plus facilement remarqué et contesté, et peut demander compensation. Davantage de problèmes à résoudre pour la société sera ainsi le résultat d'une stagnation du niveau de vie.

Par ailleurs, de la même manière que pour le marché du travail, le changement de vitesse d'accroissement de la prospérité modifie le comportement. L'histoire suggère qu'une croissance économique vigoureuse facilite la solution de problèmes, encourage la tolérance et favorise le développement de la démocratie. Au contraire, la stagnation est associée à l'intolérance, aux luttes ethniques et encourage les mouvements aux tendances totalitaires. Ce phénomène, déjà évoqué au 18^{ième} siècle par Adam Smith, peut être expliqué par le fait que le sentiment de bien-être est essentiellement relatif (Friedman, 2005). Les individus sont plus heureux lorsque leur bien-être augmente (ce qui peut être collectif), ou alors s'ils sentent que leur bien-être augmente par rapport aux autres (ce qui est par définition individuel). Ainsi, si la croissance est forte et que les individus ressentent une amélioration de leur niveau de vie, ils auront moins tendance à se comparer au reste de la société. Du fait de cette amélioration du niveau de vie, l'environnement économique et social sera moins une source de frustration ou une cause de problèmes. Si au contraire le niveau de vie stagne, les individus auront tendance à mesurer et comparer la situation des autres membres de la société. Les actions prises par d'autres acteurs économiques et qui peuvent influencer cette comparaison prendront une couleur particulière et pourront être source de division et de friction sociale. Ainsi, diverses situations peuvent être source de problèmes à résoudre aujourd'hui alors qu'elles ne l'auraient pas été dans un contexte où la croissance est plus élevée.

Au-delà, l'évolution du niveau de vie cache des disparités importantes. Les maigres gains en termes de niveau de vie de la période actuelle apparaissent moins bien répartis qu'auparavant. Les inégalités de salaires qui s'étaient stabilisés pendant la période d'après-guerre se sont accrues, en particulier depuis les années 1980. Aux États-Unis, les 5% les plus riches ont vu leur revenu moyen disponible doubler de 1980 à 2001 pendant que les 20% les plus pauvres ont vu leur revenu rester le

même⁴. Ces données, qui reflètent une redistribution de la richesse moins active que par le passé, suggèrent que les contraintes posés sur les possibilité d'augmentation du bien-être sont plus sévères pour une partie importante de la population que ce que les moyennes nationales laissent supposer.

Différentes mesures ont été créées pour tenir compte de ces disparités dans une approximation statistique du bien-être. En effet, le produit intérieur brut ne représente qu'une approximation imparfaite du bien-être. Cette mesure ne tient pas compte de la consommation de ressources non renouvelables, qui fait peser l'accroissement du bien-être actuel sur celui du bien-être futur, des loisirs, qui sont eux-mêmes une source de bien-être, et de la dépréciation des actifs, pour ne mentionner que ces aspects. L'une des faiblesses principales de la mesure est certainement de ne pas faire tenir compte de la répartition des revenus. Une société où une partie importante de la population vit dans un grand état de pauvreté devrait voir son bien-être être inférieur à une société où la pauvreté est absente mais avec la même production nationale. Les tentatives de remédier à cette situation ont montré que les critères retenus pouvaient modifier l'ordre des pays mais que les différentes estimations restaient dans une grande mesure corrélées. La mesure du PIB reste dans l'ensemble une approximation utile du bien-être, bien qu'on puisse la compléter par d'autres indicateurs (OCDE, 2006).

Plus précisément, on pourra le mieux estimer l'évolution du niveau de vie en mesurant la croissance de la productivité. La productivité indique la valeur de la production créée par unité de facteur de production (par travailleur ou mieux, par heure travaillée), et donc la capacité pour l'économie de créer de la richesse. La croissance de la productivité, principalement le fait du progrès technologique et de l'amélioration des processus de production, détermine donc la capacité d'augmenter la rémunération du travail, ce qui influence directement le niveau de vie des travailleurs. Certes, la croissance de la productivité est fortement corrélée avec la croissance de la production nationale, les gains de productivité représentant la source principale de croissance, comme nous l'avons suggéré plus haut dans ce chapitre. De plus de 4 % qu'elle était pendant la période 1950-1973 elle est passée à environ 2 % par la suite. Ainsi, le niveau de vie augmentait deux fois plus rapidement pendant la période d'après-guerre que pendant la période actuelle.

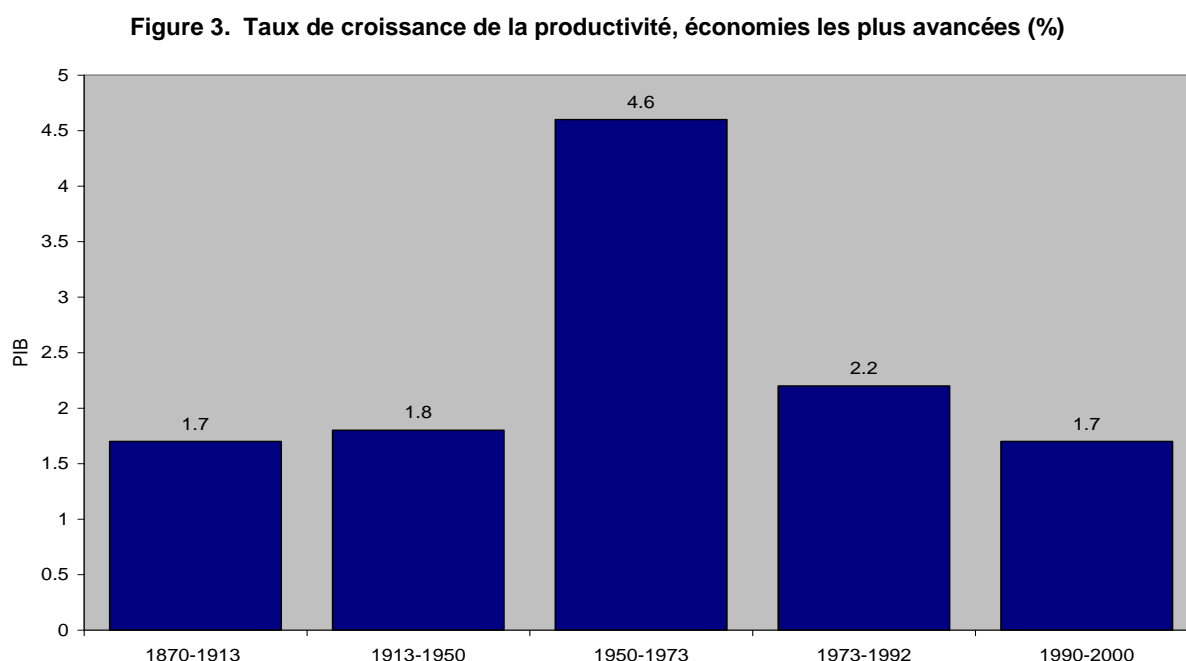
En résumé, les changements structurels survenus depuis les années 1970 ont vu la création de problèmes nouveaux : d'abord sur le marché du travail, puisque la perte d'un emploi n'a plus la même implication pour le travailleur, et dans la vie économique ou sociale, où les fluctuations économique et leurs effets pouvaient être absorbés plus facilement sans avoir recours à une compensation et sans nécessairement devenir un problème à régler pour la société. Le frein qui a été appliqué à

4 . Données du US Census Bureau, reprises par Le Monde, édition du 30/31 octobre 2005.

l'amélioration du niveau de vie a également entraîné des modifications de comportement qui, combinées aux inégalités croissantes, ont pu contribuer à amplifier les problèmes soulevés et à les rendre plus complexes.

3. Pérennité des conditions actuelles

Il est donc normal que le degré de difficulté des situations économiques et sociales vécues par nos sociétés, et des problèmes à résoudre, soit plus élevé que celui que nos sociétés ont pu connaître précédemment, et ceci est principalement le fait d'une vitesse moins rapide d'amélioration du niveau de vie. Est-ce que cette augmentation du degré de difficulté et de complexité représente un phénomène temporaire ou permanent ?



Notes : PIB par heure travaillée, sauf 1990-2000 : PIB par personne employée (OCDE, 2004c) ; pays : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse, sauf 1990-2000 : 30 pays de l'OCDE ; en moyenne arithmétique.

Source : Maddison (1995) et OCDE (2004c)

L'analyse des données sur une période longue montre que la situation qui prévaut depuis 1973 est moins exceptionnelle que celle de la période qui la précéda. La vitesse de croissance de la productivité de la période actuelle est en effet plus près de celle des différentes périodes qui ont précédé 1950-1973. À l'opposé, la vitesse de croissance de la productivité connue après la guerre n'a pas de précédent depuis plus d'un siècle (Figure 3).

De la même façon, si on examine l'évolution de la croissance économique sur une longue période, on observe que la vitesse de croissance per capita de la période actuelle se compare davantage à la moyenne de la période industrielle débutant en 1820, soit 1.21 %, que la période d'après-guerre (voir tableau 1 et figure 4). Au cours de l'ère industrielle, la période d'après-guerre est ainsi celle qui a connu la meilleure performance. Elle fut suivie de la période 1870-1910. La période actuelle vient ensuite. Cette analyse reste valide dans la perspective de l'ère moderne prise dans son ensemble, d'après les estimations préparées par l'historien de l'économie Angus Maddison, pour le compte de l'OCDE.

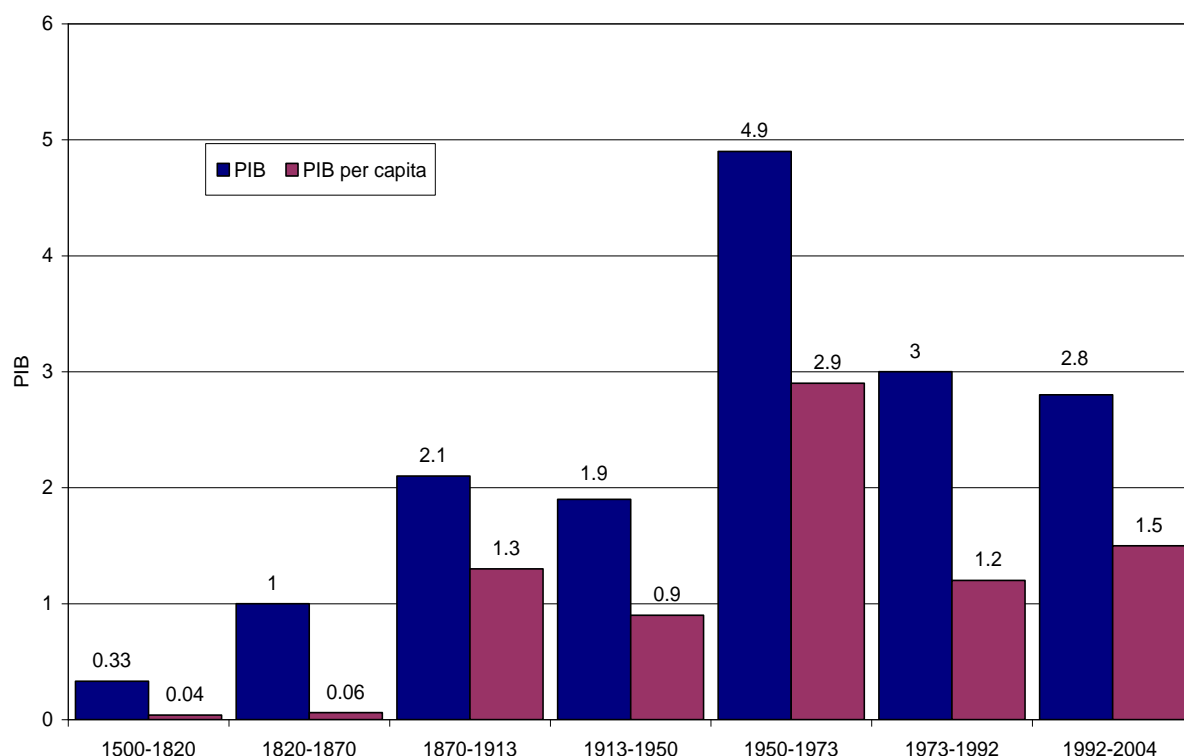
Tableau 1. Taux de croissance annuel moyen de l'économie mondiale, 1500-2000 (%)

	PIB	PIB per capita
1500-1820	0.33	0.04
1820-1992	2.17	1.21
1820-1870	1.0	0.06
1870-1913	2.1	1.3
1913-1950	1.9	0.9
1950-1973	4.9	2.9
1973-1992	3.0	1.2
1992-2004	2.80	1.50

Notes : 1992-2004 : moyenne arithmétique

Source : D'après Maddison (1995) et les statistiques de la Banque mondiale

Figure 4. Taux de croissance annuel moyen de l'économie mondiale, 1500-2000 (%)



Notes : 1992-2004 : moyenne arithmétique

Source : D'après Maddison (1995) et les statistiques de la Banque mondiale

La période actuelle et la période 1870-1913 ont connu une croissance du niveau de vie similaire. Elles ont d'ailleurs en commun un certains nombres de conditions économiques. Toutes deux ont été des périodes d'amélioration des moyens de communications et de libéralisation des échanges. Le capital connut une grande mobilité et les investissements directs de l'étranger étaient d'ampleur considérable (Maddison, 1995).

La période 1950-1973 put quant à elle jouir de conditions exceptionnelles comme on le sait. Principalement, elle put rattraper le retard causé par la période défavorable qui la précéda (1914-1950) en bénéficiant de la correction des mesures défaillantes qui avaient été prises pendant cette période. La croissance du niveau de vie qui en résulta minimisa l'impact des difficultés économiques et sociales rencontrées en cours de route. Cet effet n'opère plus depuis les années 1970 dû à une croissance plus faible.

Ainsi les changements dans l'évolution de l'économie survenus depuis cette époque expliquent l'accroissement du degré de difficulté des situations économiques et sociales. Mais si les problèmes à

réglés sont plus complexes que lors de la période d'après-guerre, ils se situent dans la continuité des tendances lourdes de l'économie depuis plus d'un siècle.

De nouveaux types de problèmes appellent de nouvelles méthodes pour les traiter. Il est vraisemblable que ces méthodes seront fort différentes de celles qui prévalaient pendant la période d'après-guerre, puisque celle-ci représentait une exception. Or, un certain nombre d'ajustements ont été apportés dans les processus organisationnels et institutionnels à partir des années 1970. Ils seront examinés au chapitre prochain.

CHAPITRE 2

LES PROCESSUS DECISIONNELS EN INTERDEPENDANCE

La restructuration économique amorcée au cours des années 1970 a jeté de la confusion sur le niveau de croissance à laquelle la société était en droit de s'attendre ainsi que sur la capacité pour l'action publique d'alimenter cette croissance et de résoudre les problèmes économiques et sociaux qui se posent en cours de route. Son analyse dans une perspective plus longue suggère, comme l'a montré le chapitre précédent, que le degré de difficulté actuel n'est pas un phénomène temporaire mais qu'il est le reflet d'une tendance lourde quant à la vitesse d'amélioration de la prospérité et du niveau de vie de l'économie moderne.

Les processus décisionnels mis au point pendant une période de croissance exceptionnelle comme celle que l'on a connu à partir des années 1950 ne sont bien entendu pas adaptés au nouveau contexte économique. Des modifications importantes dans le fonctionnement des institutions et des organisations sont ainsi survenues presque simultanément à la chute de la croissance et de la productivité au début des années 1970, et elles se poursuivent encore aujourd'hui. Elles comprennent des modifications dans l'organisation de la production de biens et services, dans le rôle et le fonctionnement de l'État ainsi que dans les mécanismes de représentation démocratique. Ce chapitre les passe en revue.

1. Les mutations organisationnelles

La période marquant la fin des années 1960 et le début des années 1970 représente un tournant dans l'organisation de la production. Jusqu'alors, l'organisation de la production de biens et de services, publics ou privés, est marquée par la *rationalisation*, c'est-à-dire l'usage systématique de la raison sur la base d'une vision englobante pour guider les méthodes et les pratiques.

La rationalisation trouve son origine dans les Lumières et a tout d'abord visé à introduire des théories scientifiques pour expliquer différents phénomènes, physiques ou naturels. C'est à la suite de la révolution industrielle et surtout à partir de la fin du 19^{ème} siècle que cette approche a été employée pour optimiser les processus de production. La rationalisation s'est traduite, dans le secteur privé, par

l'industrialisation, et, dans le secteur public, par la bureaucratisation. Dans les deux cas cependant, elle se définit par une même combinaison de caractéristiques : *spécialisation* et *centralisation* (Bogason, 2000, Considine, 2005) :

- *Spécialisation.* La rationalisation prévoit qu'on divise le processus de production d'un bien ou d'un service en un certain nombre de tâches spécifiques. On forme ensuite et divise le personnel en fonction des diverses tâches à accomplir, et on les regroupe au sein d'unités homogènes. Le département de comptabilité sera ainsi uniquement composé de comptables ne s'occupant que de tenir à jour les livres. Au bout de la chaîne, les opérateurs exécutent les tâches qui constituent l'activité première de l'entreprise ou du service public : par exemple, fournir des soins de santé, traiter des réclamations d'assurance.
- *Centralisation.* L'autorité est centralisée et la gestion hiérarchique. On assigne à chaque unité un certain nombre de tâches précises et mesurables. Les performances sont comptabilisées, mesurées et contrôlées par un superviseur. Ce dernier se rapporte au niveau supérieur. De cette façon, le gestionnaire qui tient les rennes de l'organisation possède une pleine connaissance de l'état du processus de production et est en mesure de prendre les décisions qui s'imposent afin de corriger les déséquilibres et de renforcer les différentes étapes qui le nécessitent. Il y a une séparation complète entre la décision et l'exécution.

Dans l'entreprise, les employés se voient accorder une stabilité d'emploi et une perspective de promotion basée sur le mérite, ce qui encourage l'identification aux objectifs de l'entreprise. À cet égard, la supervision à laquelle sont assujettis les employés et la centralisation du processus de production est un mécanisme essentiel aux employés pour faire connaître leurs performances au sein de la hiérarchie. Le regroupement par corps de métier au sein de grandes corporations facilite l'organisation de la négociation collective. Ceci permet d'assurer l'indexation des salaires aux gains de productivité, transmettant au plus grand nombre les bénéfices de l'accroissement de la prospérité.

Ce mode d'organisation se révèle moins adapté aux transformations économiques et sociales qui marquent les années 1970 alors que la profitabilité des grandes entreprises est mise à mal notamment par des hausses de coûts de production (coûts de l'énergie, inflation salariale) et une plus grande compétition internationale dans des secteurs importants de l'industrie (par exemple, l'automobile, l'acier) dans un contexte de ralentissement de la productivité. Le besoin d'accroître la compétitivité met alors en lumière la nécessité de réduire les coûts de production.

Dans ce contexte, les entreprises se séparent de leurs éléments les moins rentables. En raison de rigidités dans l'utilisation du travail (coûts à l'embauche et à la mise à pied), elles externalisent un certain nombre d'activités de production. En réponse à la hausse du coût du travail elles augmentent leur recours aux fournisseurs externes au lieu d'augmenter leur masse salariale sur laquelle des ponctions importantes sont effectuées pour financer les avantages sociaux des employés. Cette externalisation contribue à créer des unités de production plus petites et indépendantes qui évoluent au sein de nouveaux marchés où la concurrence est intense.

Ces transformations entraînent des conséquences importantes sur le travail dans l'entreprise. En raison des gains de productivité plus faibles et de l'importance nouvelle accordée au besoin d'accroître la compétitivité pour assurer la survie de l'entreprise, les mécanismes de négociation collective fonctionnent avec plus difficulté. L'indexation des salaires, plus faible, concerne un nombre plus faible de travailleurs. Le transfert d'une partie de la production à une multiplicité d'unités de production plus petites et se concurrençant pour l'obtention de contrats concourt à des conditions de travail plus précaires pour les employés des petites entreprises. Ces pressions s'accroissent au cours des années 1990 et 2000 avec la mobilité croissante du capital : les chefs d'entreprise peuvent plus librement dicter les conditions salariales devant la menace d'une délocalisation pour répondre à la concurrence des économies émergentes.

À partir des années 1970, l'emploi dans l'industrie accélère sa chute dans les économies avancées pendant que l'emploi dans les services s'accroît. Cette évolution fait partie du processus normal de maturation des économies. En accroissant sa richesse, la société consomme relativement plus de services que de biens. La proportion de l'emploi dans le secteur manufacturier avait progressé de manière plus ou moins constante depuis la révolution industrielle, atteignant des sommets vers les années 1950 (entre 35 % et 45 % selon les pays). Cette proportion passe à 25 % dans les années 1970. En 2005, l'emploi manufacturier ne compte plus que 10 % des travailleurs aux États-Unis. L'emploi dans les services croît dans le même temps, passant de 15 % en 1820 à 53 % en 1950 pour s'approcher de 80% en 2005⁵.

Les changements atteignent les compétences et les qualifications. Dans l'économie post-industrielle, les compétences requises pour les travailleurs changent rapidement. L'objectif d'améliorer la compétitivité des entreprises met en valeur la solution de problèmes et l'innovation comme facteurs d'efficacité et réduisent l'importance de routines devant accomplir des tâches simples. La gestion de problèmes complexes et la production « juste à temps » pour réduire les coûts rendent

5 . Données de Bell (1973) et statistiques de l'OCDE.

obsolètes la séparation entre conception/décision et exécution, qui deviennent deux volets du même emploi. Les travailleurs doivent dans ce cadre devenir plus polyvalents et posséder des compétences diversifiées. Dans la « nouvelle organisation », on encourage les employés à prendre des initiatives et à proposer des innovations devant améliorer l'efficacité des processus de production. Si l'entreprise cherchait auparavant à ce que l'employé s'identifie aux objectifs qu'elle fixait, elle cherche maintenant à ce que l'employé contribue lui-même à les façonner.

Les progrès en matière de technologies de l'information et de la communication des années 1990 et 2000 accentuent encore la transformation de profils occupationnels. Prenons l'exemple du profil cadre/services professionnels, secteurs privé et public confondus. Une grande part de la production de ce profil de travailleur consiste en la préparation d'analyses et de rapports qui prennent la forme de documents écrits. Or les modalités de production ont changé considérablement au cours de ces derniers 20 ans. Les professionnels produisent des manuscrits dans les années 1980, les tapent eux-mêmes dans les années 1990 et les mettent en page dans les années 2000. En contrepartie, les modalités de production du travail des secrétaires ont également été modifiées. Si leur apport à la production de documents apparaît nettement plus faible, voire supprimé, il a été plus que compensé de manière intangible. En raison de la quantité croissante d'information disponible pour la réalisation de projets et de la densité des réseaux de collaboration actuels (internationaux et interdisciplinaires), les professionnels ont toujours davantage besoin d'assistance dans la réalisation de leurs travaux. Mais cette assistance doit être davantage spécialisée et les tâches à accomplir sont plus complexes. Le poste requiert un niveau d'expertise plus important que par le passé, et des connaissances dans le secteur concerné sont souvent nécessaires. Aussi voit-on fréquemment des secrétaires/assistants possédant des qualifications universitaires. Les postes de professionnels et d'assistants sont tous deux devenus plus exigeants sur le plan des compétences.

Ces mutations organisationnelles, stimulées par une compétitivité des entreprises mise à rude épreuve, ont modifié le fonctionnement des entreprises et du marché du travail. Les marchés deviennent plus fragmentés. Les relations contractuelles entre unités de production plus petites permettent de réagir plus rapidement aux évolutions de la demande et des prix. Ces répercussions atteignent plus rapidement le marché du travail, où les emplois précaires et atypiques sont par ailleurs plus nombreux.

Ces mutations, combinées avec l'ajustement structurel de l'économie, ont eu un impact qui a rejailli sur le rôle et le fonctionnement de l'État.

2. Le nouveau rôle de l'État

La croissance soutenue de la période d'après-guerre a alimenté les recettes de l'État et contribué à limiter les pressions sur le filet de sécurité sociale mis en place après la Grande Dépression et encore renforcé après la guerre. L'État a ainsi pu assurer un minimum de revenu et de services sociaux quelle que soit la situation de l'individu sur le marché du travail, prendre en charge plusieurs domaines d'intervention comme la santé, l'éducation et le financement des retraites et lutter contre la pauvreté en redistribuant les revenus des plus riches vers les plus pauvres via l'imposition des revenus.

La capacité de l'État-providence de répondre aux besoins de la population commence à s'effriter dans les années 1970 alors que les mutations organisationnelles s'accompagnent d'une situation plus difficile sur le marché du travail. Si une partie des effectifs devient redondante et est licenciée, une autre voit ses conditions de travail et sa sécurité d'emploi diminuer. Les réductions d'effectifs et les nouveaux types d'emploi exercent une pression considérable sur les mécanismes de régulation du marché du travail et le filet de sécurité sociale. Moins d'actifs financent la redistribution des revenus pendant que les mécanismes mis en place par l'État (éducation, emploi, formation) apparaissent peu adaptés aux besoins émergents. Les compétences demandées sur le marché du travail (par exemple polyvalence, solution de problème) ne sont pas corrélées avec les qualifications offertes. Le système d'éducation prépare mal aux nouveaux types d'emploi (auto-emploi, contrats de courte durée). Au lieu de redistribuer et d'indemniser, le système doit chercher à insérer les actifs dans la nouvelle configuration du marché du travail mais n'y est pas préparé et n'y arrive pas.

Les pressions sur l'appareil gouvernemental sont accentuées par des transformations sociales qui sont en partie le résultat de l'État-providence. Celui-ci avait réduit le rôle des structures familiales et encouragé la participation féminine au marché du travail en prenant en charge l'ensemble des services sociaux (soins des personnes âgées, garde des enfants), ce qui rendit le système de sécurité sociale plus vulnérable aux déséquilibres sur le marché du travail. En outre, la générosité des prestations d'aide financière (assurance chômage, aide sociale) a contribué à forger une attitude passive parmi la population (certains chercheurs ont évoqué une mentalité « d'assisté »), qui n'a rien fait pour préparer les travailleurs au besoin d'adaptation de la société et la main-d'oeuvre dans le cadre de changements structurels.

Dans ce contexte, les dépenses de l'État augmentent pendant que la croissance plus lente freine les recettes, et la taille de l'État vient à être vue comme partie du problème. Des pressions sont exercées pour à la fois revoir la générosité des programmes et réduire les coûts de fonctionnement de

l'appareil gouvernemental. Des mesures d'austérité sont mises en place pour assainir le budget de l'État et accroître l'efficacité des services publics.

Comme dans le secteur privé, cette situation se traduit dans un premier temps par l'externalisation d'une partie des activités de production. De manière à rendre plus efficace l'utilisation de ses ressources et améliorer la performance des programmes publics, l'État privatise un certain nombre de services jusqu'alors gérés par l'administration gouvernementale. Les secteurs touchés comprennent les services postaux, les télécommunications et les transport publics, la production et la fourniture d'énergie, l'extraction et la transformation de matières premières, la gestion d'infrastructures (aéroports, installations portuaires). Au cours des années 1980, 6.800 sociétés d'État sont privatisées de part le monde⁶ (Hodge, 2000). Parallèlement, l'État ainsi que les gouvernements locaux accroissent leur recours aux fournisseurs privés pour toute une gamme de services, allant de la collecte des ordures au transport en commun.

Après cette première phase, traduite par un allègement de l'appareil public et l'introduction du secteur privé dans les opérations précédemment réservées aux pouvoirs publics, les efforts de réforme ont visés à rendre l'État plus entrepreneurial. Cette nouvelle orientation, devenue fort populaire dans les années 1990, a mis l'emphasis sur la nécessité de satisfaire le mieux possible les besoins des utilisateurs, assimilés à des clients. Elle prévoit la mise en œuvre de stratégies pour atteindre des buts généraux et la mise en place de programmes dont la performance est suivie de près et évaluée.

Cette approche « managerialiste » a donné naissance à la doctrine du *New Public Management*. Au cœur de celle-ci on retrouve de nouveau la séparation des fonctions d'élaboration de politiques et d'exécution des programmes et des services. Le décideur politique et son personnel décident des grandes orientations à donner à la politique en fonction du mandat donné par les électeurs et du programme gouvernemental. Le gestionnaire et son agence ont pour but d'atteindre les objectifs donnés par le décideur. Un cadre de gestion lie les deux niveaux par contrat sur la base d'objectifs bien définis et mesurables qui reflètent les résultats attendus. Une grande latitude est laissée au gestionnaire quant aux moyens à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés, tant sur le plans des programmes et services que sur celui des méthodes de gestion de l'agence. Ces agences peuvent à leur tour se lier par contrat à d'autres agences s'il est jugé que cela est le moyen le plus efficace de satisfaire les attentes.

6. Un grand nombre d'entre elles (66%) ont eu lieu à la fin des années 1980 dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, qui amorçaient alors leur processus de transition vers une économie de marché.

Cette approche se traduit de manière très concrète au sein de l'appareil gouvernemental par l'apparition d'agences opérant sous la tutelle de différents ministères de manière autonome. Les conditions de travail sont souvent différentes de celles qui prévalent au sein du service public. Des contrats de travail de droit privé sont construits de manière à favoriser l'efficacité et l'amélioration des processus de production. Bénéficiant de moins de sécurité d'emploi mais de plus d'incitatifs à la performance, l'emploi est souvent plus précaire que dans le secteur public mais l'employé pourra progresser plus rapidement dans l'entreprise en fonction de sa contribution à l'atteinte d'objectifs. On retrouve notamment ce type d'organisation dans les services de l'emploi, les services sociaux et les soins de santé.

La séparation entre concepteur et exécutant dans ce contexte ouvre la porte à l'innovation du côté de l'offre des services et à l'expérimentation institutionnelle en général. En effet, dans une perspective d'efficacité dans la mise en œuvre et de satisfaction des besoins des utilisateurs, on a réalisé qu'il n'était pas utile de restreindre les formes de fourniture de services. Dans bien des secteurs, les organisations non gouvernementales, sans but lucratif, les associations de la société civile peuvent être les mieux placées pour atteindre les objectifs fixés. Les moyens utilisés par ces organisations sont divers, parfois innovateurs et peuvent être plus performants que ceux des services publics ou des fournisseurs privés. De la même façon on a assisté à l'émergence de formes hybrides d'acteurs, combinant secteur privé et secteur associatif, et à différents types de partenariats public-privé, selon qu'ils pouvaient permettre d'atteindre efficacement les objectifs fixés. L'État a vu un certain nombre d'opportunités supplémentaires dans cette innovation institutionnelle, notamment celle de pouvoir passer outre certains intermédiaires habituels (comme les gouvernements locaux au Royaume-Uni) considérés comme étant responsables d'alourdir les processus de mise en œuvre des programmes et services. En confiant directement des mandats à des fournisseurs locaux, il a directement contribué à l'épanouissement de l'expérimentation institutionnelle.

2.1 Interdépendance interne

Comme conséquence de ces réformes administratives on retrouve sur le terrain d'un même secteur de politique toute une gamme d'acteurs différents : fournisseurs, agences gouvernementales et divers types d'organisations impliquées dans les différentes étapes de mise en œuvre, ou responsables de volets différents d'un même programme. Par exemple, la politique de l'emploi implique les agences du gouvernement central, les services sociaux locaux, des instituts publics de formation, des organisations à but non lucratif spécialisées dans les groupes à risque, des fournisseurs privés de formation, des services opérant pour le compte des syndicats et des organisations patronales. Certaines

parmi ces organisations sont liées entre elles par des relations de financement partiellement autonomes, les fonds publics ayant été dévolus à une partie qui sous-traite à une autre. D'autres exercent dans le cadre de contrats de gestion où les objectifs sont pré-établis et fixés pour un certain temps (normalement une année).

Cet ensemble de relations contractuelles, de dévolution, de délégation et de sous-traitance suggère un état de fragmentation de la politique publique. Une partie des intervenants agissant pour le compte de l'État ne relèvent pas directement de l'autorité de l'État mais fonctionne de manière autonome. Des changements de priorités et de nouveaux besoins ne peuvent se traduire rapidement par un changement approprié de la politique publique ou de nouvelles mesures. Le contrôle par l'État des relations financières liant les institutions impliquées est jugé faible (Bogason, 2000, Rhodes, 1997a). Dans l'ensemble, les organisations (publiques, privées ou non gouvernementales) poursuivent des objectifs précis et ont peu de marge de manœuvre ou d'intérêt à s'en éloigner.

La fragmentation, accompagnée de la multiplication des acteurs et l'introduction de méthodes managériales dans la mise en œuvre de la politique publique, ont ainsi limité la capacité d'intervention et de réaction de l'État. Celui-ci se trouve en situation d'interdépendance, différentes parties du processus de la politique publique (gestion, mise en œuvre, fourniture) échappant à son pouvoir direct dans plusieurs domaines. Il devient en quelque sorte un acteur parmi d'autres.

Mais d'autres facteurs, externes à l'économie nationale, sont aussi venus contribuer à éroder les pouvoirs de l'État.

2.2 Interdépendance externe

Aux effets contraignants liés à la fragmentation de la politique publique sont venus s'ajouter des facteurs *externes* que représentent la perméabilité des frontières et la réduction des barrières qui séparent la politique nationale de la politique internationale. Si l'État est en situation d'interdépendance sur un plan domestique, il l'est aussi devenu à l'échelle internationale.

La période d'après-guerre avait connu une grande prospérité notamment en raison de la libéralisation des échanges et des flux de capital, mais les économies n'en avaient pas pour autant perdu le contrôle de leurs frontières économiques. Les biens et les services qui ne se conformaient pas à la réglementation nationale ou qui menaçaient la survie d'industries nationales pouvaient être exclus des échanges. Les flux de capital s'accroissaient mais leur ampleur contenue permettait toujours un contrôle, quoique d'une efficacité variable. Bien que la main-d'œuvre connaissait une grande mobilité,

l'immigration faisait toujours l'objet de contrôles importants. La marge de manœuvre qui a découlé de cette relative liberté a ainsi permis aux États de promouvoir des systèmes économiques bien distincts et viables sur de longues périodes, de l'État-providence scandinave et l'économie sociale de marché en vigueur en Allemagne aux modèles plus libéraux (États-Unis, Royaume-Uni) (Scharpf, 2000).

Cependant, les accords de réduction des barrières tarifaires et non tarifaires de même que les accords de libre-échange limitèrent progressivement l'intervention sur l'investissement direct des entreprises et sur l'origine des biens et services distribués sur le marché. La surveillance de la compétition fut accrue au sein des instances internationales (Commission européenne, GATT puis OMC) et les normes de fabrication connurent une harmonisation constante. Les flux de capital s'accrurent considérablement, ce qui limita les possibilités de contrôler les entrées et les sorties. Et un vaste marché libre de contrainte pour la circulation des biens, de services et de main-d'œuvre fut créé en Europe, auquel s'ajouta une monnaie commune et des restrictions sur la gestion de la politique fiscale.

La mobilité des facteurs et cette ouverture grandissante des économies ont accru l'état d'interdépendance non seulement entre les économies, mais entre les choix politiques, économiques et sociaux qui affectent ces économies. Si un gouvernement réduit les prélèvements sociaux ou l'impôt des entreprises, cela réduit la compétitivité des entreprises dans les autres pays et crée une incitation à la relocalisation. Les États eux-mêmes, et non seulement les entreprises, sont en concurrence pour le capital, les activités productives, les travailleurs qualifiés et le revenu taxable (Scharpf, 2000). Cette concurrence renforce les contraintes auxquelles font face les États dans leurs choix, au-delà de l'adoption de normes et d'accords internationaux. Les politiques monétaires, fiscales, industrielles, du marché du travail, sociales et environnementales sont notamment influencées par cette concurrence. Des modèles économiques et sociaux autrefois viables sont moins adaptés aujourd'hui, comme le modèle méditerranéen privilégiant la sécurité sociale ou le modèle rhénan de concertation sociale, et sont en voie de devenir désuets (Sapir, 2005).

Ce degré d'interdépendance évolue vraisemblablement au même rythme que l'ouverture et l'intégration des économies. En cela, la situation actuelle ne paraît pas exceptionnelle et semble suivre une tendance à long terme qui reflète celle de l'évolution structurelle de l'économie. Comme on l'a vu au premier chapitre, la période précédant la première guerre mondiale était caractérisée par l'ouverture des économies et des échanges transfrontaliers de grande ampleur, similaires à ceux de la période actuelle, toute proportion gardée. Des études ont ainsi montré que le degré d'intégration connu avant 1914 n'a de nouveau été atteint que vers le milieu des années 1980. Bairoch (1997) a par exemple

estimé que les flux d'investissements directs de l'étranger au sein des pays industrialisés occidentaux représentaient en 1913 une part allant de 8 à 10 % du PIB. Ce ratio était estimé à 9.8 % en 1990. La fermeture des frontières à la première guerre mondiale et la lente progression de l'intégration après la seconde guerre explique la cassure de cette tendance et le ralentissement connu dans le niveau d'intégration (Hirst & Thompson, 1995 ; Bairoch, 1997). L'interdépendance croissante des économies s'inscrit donc sur une tendance lourde.

3. Les processus démocratiques

L'érosion des pouvoirs de l'État, due à des facteurs internes (la fragmentation) et externes (l'ouverture) a entraîné pour l'État une perte de légitimité démocratique. En raison de la plus grande mobilité des facteurs de production et d'une marge de manœuvre réduite des États, les gouvernements se sont retrouvés dans une situation où ils n'étaient pas en mesure de prendre les décisions qui auraient été celles auxquelles se seraient attendus de larges pans de la population, ou de mener des actions qui auraient été jugées souhaitables par les groupes et les acteurs concernés par un problème particulier. On a ainsi assisté à une divergence entre l'accroissement des demandes sociales, qui résultent d'une plus grande difficulté de la situation économique, et la capacité de l'État d'y répondre.

Dans le même temps, des actions pour lesquelles il est difficile d'imputer une responsabilité particulière sont entreprises. Dans un contexte d'interdépendance interne où les organes de l'État ne contrôlent que partiellement la politique publique mais où des problèmes appellent néanmoins une solution, des initiatives diverses sont prises par différents acteurs. Des négociations entre différentes entités, dont l'État, ont lieu, mais leur résultat ne reflète pas nécessairement les priorités des pouvoirs publics ou de la société. Le manque de contrôle facilite la prise de décisions qui ne vont pas nécessairement dans le sens du bien-être collectif (projets immobiliers ou d'infrastructures touristiques menés sans concertation, modifications de règlements de zonage ou sur l'utilisation de biens publics, nouvelles initiatives de développement économique non liées à celles déjà mises en oeuvre).

La perte d'autorité de l'État et d'imputabilité des résultats (qui est responsable de quoi ?) s'est traduite par une perte de confiance dans l'appareil gouvernemental. L'étude des résultats des sondages d'opinion montre que cette dégradation s'est amorcée au début des années 1970 pour se poursuivre tout au long des années 1980 et 1990 (Putnam, Pharr & Dalton, 2000). Il est intéressant de noter que cette dégradation ne s'est pas corrigée, comme on aurait pu s'y attendre, avec la remontée de la croissance à la fin des années 1990. En avril 1966 aux États-Unis (pendant la guerre du Vietnam et alors que des émeutes anti-raciales éclataient), 66% des Américains rejetaient la proposition que « les personnes dirigeant le pays ne se soucient pas de ce qui leur arrive ». En décembre 1997, au milieu

d'une période de croissance soutenue, 57% des répondants étaient d'accord avec cette proposition. En 1964, seulement 29% de l'électorat américain s'accordait pour dire que « les affaires du gouvernement sont menées par des intérêts particuliers ». En 1984 cette proportion s'élevait à 55% et en 1998 à 63%. Des tendances similaires sont observables dans les pays d'Europe, au Japon et au Canada (Putnam et al, 2000).

Ces tendances se sont traduites concrètement par une plus faible participation démocratique, reflétée par un haut taux d'abstention aux scrutins populaires, une diminution du *membership* des partis politiques, et un renforcement du vote contestataire, ainsi que par une organisation mieux structurée de la société civile. Devant les faiblesses des mécanismes de démocratie représentative, qui laissent l'électorat insatisfait, la société civile s'organise en communautés d'intérêt et revendique une participation directe à différents processus de décision. Des initiatives de démocratie participative ont ainsi été prises à divers niveaux gouvernementaux. Au niveau local, des organisations forment depuis les années 1980, en Amérique du nord notamment, des coalitions destinées à résoudre les problèmes de la population locale. Au niveau international, des organisations non gouvernementales parviennent à faire entendre leur voix et à faire échouer ou perturber des processus de décision : négociation d'accords multilatéraux sur les investissements étrangers (Accord multilatéral sur l'investissement, MAI, négocié par les pays de l'OCDE de 1995 à 1998), négociation sur le commerce international (Sommet de l'OMC de Seattle en 1999), sommets économiques (G8 de Gênes et Sommet des Amériques de Québec en 2001).

La société civile s'engage dans le débat international afin de compenser la faiblesse des États dans les forums multilatéraux en proposant son propre agenda. Leur action est facilitée par l'utilisation des TIC et le faible coût des communications. La démocratie participative apparaît plus efficace car plus rapide et plus spécialisée que la démocratie représentative avec ses élections périodiques et ses représentants généralistes (Cardoso, 2004).

Cependant, la participation de la société civile ne règle pas les problèmes de légitimité et d'imputabilité, au contraire. Les organisations se rapportent à leurs membres dont ils servent les intérêts et non à une population locale ou nationale dont les intérêts sont plus larges. Par ailleurs, aucune règle n'existe pour s'assurer que les organisations de la société civile, dont les sources de financement sont diverses, soient imputables devant leurs membres. En participant à différents processus de négociation et en intervenant sur différents tableaux ils influencent les décisions mais on ne sait pas toujours bien au nom de qui. Si bien que la participation de la société civile peut être vue comme une contribution à l'opacité des décisions dans un contexte d'interdépendance et de

responsabilité floue. On a amplement documenté les cas où les pressions créées par des ONG ont conduit à l'annulation de projets de développement sans que la population locale soit consultée, où d'autres où les projets sont quand même menés par les autorités nationales en dépit du retrait de l'agence visée par les pressions (par exemple la Banque mondiale), qui ne peut alors se porter garant des effets sociaux ou environnementaux (Mallaby, 2004).

En somme, une plus grande difficulté de mener des actions de développement économique et social efficaces et cohérentes a été perçue ces dernières trente années en raison :

- d'une croissance plus faible de l'économie et de la productivité, d'une distribution plus inégale de la richesse et d'un marché du travail plus exigeant pour l'offre, ce qui limite la capacité d'absorption des difficultés économiques et sociales par la société et souligne les faiblesses des différentes initiatives menées ;
- d'une situation d'interdépendance dans laquelle se trouvent les pouvoirs publics, liée à la fois à l'intégration économique internationale et à la fragmentation de l'action publique. Cette situation limite la marge de manoeuvre de l'État pour réagir ou mener des actions stratégiques.

Au-delà des perceptions associées aux changements récents, ces phénomènes s'inscrivent dans un mouvement de fond qui appartient à l'évolution propre des économies modernes. L'intégration économique trouve notamment son origine dans le développement florissant de l'économie industrielle au cours de la période 1870-1914. Arrêtée au cours des années 1920 aux années 1950, elle a retrouvé ses niveaux au cours de la période actuelle et progressé davantage. Quant à la croissance, comme on l'a vu au premier chapitre, elle est aujourd'hui et depuis 30 ans plus proche de celle qui avait été connue avant 1914.

Ce mouvement de fond a en cours de route généré des modifications dans la structure des organisations et des processus démocratiques, et s'en est nourri à la fois:

- *Des mutations organisationnelles.* En devenant plus matures et se désindustrialisant sous l'effet de l'ouverture, de la concurrence et du progrès technologique, nos économies ont fait pression sur les structures organisationnelles du secteur privé comme public, qui se sont adaptées aux nouveaux besoins et sont devenues plus flexibles. Ceci a donné lieu à

d'importantes réformes du fonctionnement et du rôle de l'État et renforcé son état d'interdépendance.

- *Des mutations démocratiques.* La représentation démocratique est jugée moins efficace dans un cadre d'interdépendance où l'État possède une légitimité affaiblie. Elle est complétée par une plus grande participation directe aux processus de décision, dans certains cas sollicitée dans d'autres non, en partie par des groupes de la société civile aux relations d'imputabilité médiocres. Le résultat est un processus de décision plus flou et une imputabilité envers le public d'une qualité incertaine.

Ces transformations sont des phénomènes importants qui, agissant simultanément, peuvent en partie expliquer l'ampleur des changements survenus dans la capacité pour nos sociétés de s'organiser pour favoriser la croissance, mais ils n'en sont pas la cause pour autant. Les mutations organisationnelles, les modifications du rôle de l'État, ainsi que les problèmes de légitimité et d'imputabilité qui les accompagnent, reflètent des ajustements devenus nécessaires suivant l'évolution structurelle de l'économie. Les méthodes utilisées pendant les années d'après-guerre, un État-providence soutenu, protecteur, une plus grande réglementation et une sécurité sociale plus étendue ne sont pas aujourd'hui des réponses appropriées face à une situation économique et sociale qui représente un retour à la normale après une période de croissance exceptionnelle.

Ces ajustements sont-ils complets ? Les changements survenus depuis les années 1970 nous apparaissent dramatiques, tant les méthodes de gestion actuelles diffèrent de celles qui étaient en vigueur pendant les années d'après-guerre. Mais cette apparence est trompeuse dans la perspective du caractère exceptionnel des conditions qui prévalaient pendant cette même période. Le degré de difficulté actuel des situations économiques et sociales étant le reflet d'une tendance lourde quant à la vitesse d'amélioration de la prospérité et du niveau de vie et à l'interdépendance croissante des économies, comment savoir si de nouveaux ajustements sont nécessaires, et quels sont-ils ? Les cadres d'action en vigueur aujourd'hui sont-ils pleinement adaptés au contexte d'interdépendance à la fois interne et externe dans lequel se trouvent nos économies ?

Le problème de l'action de développement économique et social cohérent et efficace au stade actuel de l'évolution de l'économie moderne doit être réglé en situation d'interdépendance où personne n'a d'autorité absolue sur les autres, ce qui peut être vu comme un problème d'action collective. C'est sous l'angle de ce problème que nous poursuivrons notre analyse au chapitre suivant.

CHAPITRE 3

LE DOUBLE PROBLÈME D'ACTION COLLECTIVE

Le problème de la conduite d'actions de développement économique et social cohérentes et efficaces au stade actuel de l'évolution de l'économie moderne doit être réglé en situation d'interdépendance où personne n'a d'autorité absolue sur les autres. Il s'agit donc en partie d'un problème d'action collective⁷ : comment peut-on amener un groupe d'individus avec des intérêts divers à agir dans l'intérêt du bien commun ? Le cadre d'action et de décision qui sera pleinement adapté aux conditions économiques actuelles devra permettre de résoudre ce problème.

Avant d'aborder ce problème, nous examinerons d'abord les caractéristiques du processus de décision public tel qu'il existe aujourd'hui et comment il a évolué depuis le début de la période de restructuration économique actuelle. De l'État maître des affaires publiques à l'État en réseau : les paramètres du processus de décision publique ont considérablement évolué au cours des dernières années. Quelles sont les contraintes nouvelles sur la manière pour l'État de solutionner les problèmes et de favoriser les initiatives cohérentes et efficaces ?

1. Le réseau à l'assaut du modèle de l'organisation rationnelle

On s'accorde à penser que l'organisation rationnelle qui caractérisait le fonctionnement de l'État (comme celui de l'entreprise privée) jusqu'à la fin des années 1960 suffisait à traiter de manière satisfaisante les problèmes d'affaires publiques. Dans une perspective descendante (*top-down*), les pouvoirs publics utilisaient un modèle séquentiel d'élaboration de politique : la politique est décidée sur la base d'une connaissance approfondie des affaires à être réglementées et est mise en oeuvre par étapes successives, en recueillant d'abord les données nécessaires, pesant ensuite le pour et le contre des différentes avenues d'intervention possibles et prenant enfin une décision rationnelle sur le cours des actions à mener, actions qui seront finalement exécutées par des agences publiques.

Dans le cas d'un échec de la politique, on cherchera la cause parmi les possibilités suivantes : des hypothèses incorrectes quant aux relations causales et à l'efficacité des instruments, une résistance

7. Nous utiliserons le vocable « problème d'action conjointe » dans le reste du document pour éviter toute confusion avec l'un de ses volets : la logique de l'action collective.

offerte de la part des agents de mise en oeuvre ou des groupes cibles, un manque d'information quant aux objectifs de la politique ou un manque de contrôle. On pourra ainsi améliorer l'efficacité de la politique en corrigeant les failles recensées : en rationalisant les mesures, en clarifiant les objectifs de la politique, en réduisant le nombre de participants dans la phase de mise en œuvre, en augmentant la quantité d'information concernant les objectifs de la politique ou en renforçant les activités de suivi et de contrôle. Ainsi, dans le cadre de l'organisation rationnelle, l'État est considéré comme étant en mesure de faire face à l'ensemble des problèmes demandant une action, et il peut corriger ses lacunes au besoin. Il est l'« acteur central rationnel » (Bogason, 2006 ; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997a).

Ce modèle a été remis en question vers le début des années 1970 devant l'accroissement du nombre de problèmes restant sans réponse et de la complexité des problèmes posés : chômage, pauvreté, exclusion sociale, intolérance, dégradation de l'environnement, pollution. Les politiques menées n'ont pas atteint leurs objectifs en dépit du fait que les programmes mis en oeuvre aient été pourvus généreusement. L'ampleur du résultat négatif dépasse la capacité d'explication du modèle de l'acteur central rationnel. Une première critique, d'ordre méthodologique, a porté sur le caractère *rationnel* de l'approche, faisait valoir l'impossibilité pour le gouvernement de détenir une information complète et exacte sur la situation actuelle et sur les différentes possibilités d'intervenir, et la difficulté d'analyser cette information de manière appropriée.

Une seconde critique, plus fondamentale, a porté sur le caractère interactif de la politique publique. La politique publique fait intervenir plusieurs acteurs. Elle suit un processus d'ajustement mutuel, dont le résultat émerge de l'interaction entre les différents décideurs impliqués, chacun poursuivant la solution à son propre problème plutôt qu'au problème ostensible. Les différents acteurs essaient donc d'influencer le processus par le biais de leur propre action stratégique alors que les perceptions des problèmes et des solutions fluctuent au cours du temps, ce qui rend le problème plus complexe. Au lieu de faire une analyse complète de toutes les options possibles, le décideur principal privilégie celles qui dévient le moins possible des décisions précédentes et choisit l'option qui satisfait le plus d'acteurs possibles (Lindblom, 1959 ; Lindblom & Cohen, 1979 ; Klijn, 1997 ; Bogason, 2006).

Cette approche a suivi différents schémas – élitiste, corporatiste, pluraliste – pour finalement se fondre dans le concept plus large de réseau de politiques. Le concept de réseau recoupe l'idée de multiplicité des intervenants, dont certains non publics, dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique publique. Les premières formes de réseaux observées dans les années 1970 sont les communautés de politiques (*policy communities*). Ils sont formés de représentants des ministères et de

groupes d'intérêt interpellés par un même thème d'intervention, qui partagent un certain nombre de valeurs et se distinguent par une communauté d'intérêt. Ce type de réseau, relativement stable, a principalement été observé et étudié au Royaume-Uni. Une autre forme est le réseau d'enjeu (*issue network*), davantage observé aux États-Unis, qui rassemble un plus grand nombre d'intervenants (activistes provenant des groupes d'intérêt conventionnels, représentants du gouvernement, du milieu universitaire, des cercles professionnels, experts participant à titre volontaire), et dont la composition évolue continuellement.

D'un concept au départ décrivant l'interaction survenant dans le processus d'élaboration de politiques, les réseaux sont venus à décrire les processus de mise en œuvre. Au fur et à mesure où les organisations privées, à but non lucratif et quasi-gouvernementale se sont introduites dans la fourniture de services et de programmes, donnant naissance à toutes sortes de partenariats hybrides, on a été amené à définir le réseau de politique dans les années 1990 comme un schéma de relations entre acteurs interdépendants, qui se forme autour d'un problème politique ou de la mise oeuvre d'un programme. Les réseaux sont en général spécifiques à un secteur de politique en particulier (Klijn, 2000 ; Rhodes, 1997 ; Lowndes, 1996).

Si l'analyse de réseaux s'est révélée être en grande partie un exercice descriptif et typologique (plusieurs tentatives ont été offertes pour définir un continuum entre *policy communities* et *issue networks*, en se basant sur différents aspects, notamment le degré d'intégration, la composition et la répartition des ressources), l'analyse des réseaux de politiques est néanmoins devenu le paradigme dominant dans l'étude des processus d'élaboration de politiques (Dowding, 1995 ; Thatcher, 1998 ; Bogason, 2006). Les réseaux ont été utiles pour montrer les limites du modèle d'organisation rationnelle où les pouvoirs publics sont seuls au contrôle. Ils ont montré la distinction entre « *insiders* » et « *outsiders* », la difficulté dans certains cas pour les nouveaux acteurs d'influencer la politique, l'importance de la spécialisation dans l'élaboration de politique. Les réseaux seront aussi utiles à dépeindre la fragmentation dans la mise en œuvre de la politique et les interdépendances entre les acteurs publics et privés.

Le pouvoir explicatif de l'analyse des réseaux est cependant limité. Elle décrit des aspects du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques mais n'explique pas l'existence des réseaux, si ce n'est de manière générale par exemple par le degré d'interdépendance entre les acteurs, la décentralisation et la fragmentation, ni l'impact des réseaux en terme de politique et d'organisation. Surtout, elle ne nous fournit pas d'indication sur la manière de solutionner les problèmes et de prendre des initiatives cohérentes et efficaces en matière de développement économique et social. En se

concentrant sur les réseaux, on ne peut pas vraiment rendre compte des changements de politiques car les réseaux ne sont qu'une composante de ces changements (Rhodes & Marsh, 1995). On peut cependant progresser sur cette question en examinant les problèmes d'action conjointe sous-jacents aux réseaux.

2. Le problème d'action conjointe

Les acteurs interdépendants ont des difficultés à atteindre des objectifs communs. La mise en oeuvre de politiques et programmes dans certains secteurs, comme l'emploi, la santé ou l'éducation, peuvent faire intervenir des centaines d'agences gouvernementales et non gouvernementales, privées et à but non lucratif. Leurs schémas d'interaction comprennent la gestion de nombreux programmes, procédures et réglementations. Ces schémas peuvent être basés sur le conflit dans la mesure où les organisations souhaitent agir sur la base de leurs propres normes. Leur participation peut également être passive : les organisations publiques concernées n'ont parfois en commun qu'un mandat général qui les pousse simplement à s'intéresser à certains thèmes qui recueillent l'attention du gouvernement (Considine, 2005).

Dans ce contexte, la conduite cohérente des actions et la solution de problème deviennent des tâches difficiles, et représentent un problème en soi. Comme l'a démontré Mancur Olson (1965), ce n'est pas parce que les membres d'un groupe ont un intérêt commun qu'ils vont agir de manière à l'atteindre. L'existence de bénéfices résultant de l'atteinte d'objectif n'est pas suffisante pour générer une action conjointe visant cet objectif. L'action comporte des coûts pour ceux qui la mènent, alors que les bénéfices sont collectifs. Il est alors plus avantageux de laisser d'autres membres du groupe mener l'action désirée et ainsi participer aux bénéfices sans encourir de coût particuliers. Évidemment, si tous les membres agissent de la même façon, aucune action n'est menée.

On peut appliquer la logique de l'action collective aux membres d'un réseau. Dans le cas d'un réseau de politique, l'action requise des membres peut consister à élargir leur mandat respectif et mener une activité ou livrer un service supplémentaire, ce qui comporte des coûts. Prenons par exemple le cas d'une ville où une catégorie de personnes avec des compétences de pointe ayant travaillé au sein d'une entreprises ayant fermé ses portes n'arrive pas à se requalifier et à retrouver un emploi. Le problème persistant, il devient urgent d'aborder le problème de ce groupe avant qu'il n'arrive en fin de droits à l'assurance chômage. Non seulement parce que les revenus du groupe diminueront en passant à l'aide sociale, mais parce que le droit à l'assurance-chômage permet (dans la plupart des pays industrialisés) de bénéficier de services d'emploi et de formation professionnelle généreux et compétents.

Or diverses entités sont actives, en principe, dans ce secteur : une division déconcentrée du ministère de l'Emploi, une antenne de l'agence du service public de l'emploi dans chacun des deux districts de la ville où on retrouve des membres du groupe, des fournisseurs de services d'emploi privés sous contrat avec le service public de l'emploi dans les deux districts, des organisations sans but lucratif subventionnées par la mairie pour mener des actions de réinsertion, des instituts de formation subventionnés par l'État et des centres de formation privés. Toutes ces organisations peuvent mener une action qui contribueraient à résorber le problème : certaines peuvent sous-traiter un service supplémentaire, d'autres faire un appel d'offres ou encore élargir leur gamme d'activités ou mener un nouveau projet.

Quel serait le bénéfice de ce type d'action ? Au-delà d'avoir rempli leur mission générale, le bénéfice attendu serait d'éviter un blâme collectif si la situation empire et devient un sujet de débat public. Cependant, pour chacune de ces organisations, l'action nécessiterait de mettre sur pied un projet ou des services non prévus au programme. D'autres activités, devant permettre d'atteindre les objectifs de résultats prévus, devraient être amputées en ressources financières et humaines afin de permettre le déroulement des nouveaux programmes. Pour certaines organisations, des efforts administratifs pourraient être nécessaires en vue d'une levée de fonds additionnelle. Or le résultat d'éventuelles nouvelles activités est loin d'être escompté même si tous les efforts possibles sont investis. Les organisations qui se portent volontaires subiront ainsi des risques qui s'ajouteront aux coûts. Il est donc dans l'intérêt de chacune des organisations de ne pas mener d'action, et on peut s'attendre à ce qu'aucune action ne soit menée par le réseau.

Ce problème de cavalier seul (*free riding*) possède une caractéristique importante : l'impossibilité d'exclure les membres du groupe aux bénéfices, ce qui est le cas dans cet exemple, tous les acteurs bénéficiant à divers titres d'une absence de blâme si l'action est menée. La taille du groupe est un facteur également déterminant : plus le groupe est grand, moins l'intérêt de mener l'action nécessaire est élevé. Un grand groupe se partagera le bénéfice alors que seules les organisations ayant mené une action encourront des coûts. Dans notre exemple, si la taille du groupe est relativement faible, sa composition diversifiée rend les relations complexes, faisant intervenir différents niveaux administratifs et différentes missions étalés sur différents territoires, et probablement des relations de compétition qui encouragent à minimiser le risque et à se concentrer sur son propre mandat.

La logique de l'action collective prévoit un sousinvestissement dans la solution de problèmes communs qui font l'objet d'externalités positives, comme dans l'exemple décrit plus haut, où le résultat de l'action des uns bénéficie aux autres. Au contraire, les situations d'externalités négatives

mèneront à un surinvestissement, ou une surenchère d'actions, qui n'est pas souhaitable collectivement. Ce phénomène est également d'importance pour notre étude, étant l'une des manifestations de la difficulté de mener des actions efficaces et cohérentes. On illustre le mieux cette situation par le problème du pâturage commun (« *the tragedy of the commons* »), décrit par Hardin (1968).

Ce modèle prend comme point de départ une ressource commune dont la quantité est finie, en l'occurrence un pâturage dont peut bénéficier un groupe de bergers. Chacun des bergers reçoit un bénéfice direct de l'utilisation du pâturage par son troupeau et n'encourt que des coûts futurs liés à la dégradation éventuelle du pâturage. Il est dans l'intérêt de chacun des bergers de maximiser le nombre de bêtes broutant ce pâturage car son bénéfice dans ce cas reste entier alors que les coûts du surbroutage seront partagés entre les bergers. Évidemment, tous les bergers agissant selon cette logique, le résultat de l'action conjointe est la dégradation totale du pâturage.

À l'opposé du modèle d'Olson où le bénéfice collectif est commun et le coût individuel ce qui freine l'action, dans le cas de l'utilisation d'une ressource finie le bénéfice est individuel alors que les coûts sont collectifs, ce qui entraîne une suractivité (comme la surconsommation, la surproduction, le surinvestissement). On retrouve cette situation d'externalité négative dans le cas d'utilisation de ressources naturelles (forêts, pêche) notamment.

On peut appliquer ce modèle au développement économique, qu'on peut voir organisé comme un réseau de politiques. Poursuivons avec l'exemple précédent. La région où se situe la ville redoute la concurrence des économies à bas salaires dans quelques secteurs, et cherche à se diversifier. La fermeture de l'entreprise qui comptait parmi les plus dynamiques a été vécue comme un choc dans la région et a eu des retentissements au-delà. Bien que la région ne soit pas considérée comme étant particulièrement désavantagée par rapport à d'autres, la main-d'œuvre disponible est plutôt peu qualifiée ce qui représente un frein à l'investissement étranger. Des initiatives visant à démarrer des entreprises locales ont été mises sur pied mais ne sont pas parvenues à créer des emplois en nombre suffisant.

Plusieurs initiatives d'importance ont vu le jour récemment pour tenter d'accroître le dynamisme de la région : les autorités régionales ont mis sur pied une agence de développement économique ; le conseil de comté a donné un mandat de développement économique à sa société mixte d'aménagement du territoire ; la ville a créé une agence en partenariat avec la chambre de commerce devant attirer les investissements. Simultanément le gouvernement central a accru les crédits du fonds de développement économique pour soutenir l'investissement privé dans un certain nombre de régions y

compris celle-ci, et le gouvernement régional a également mis sur pied son propre fonds devant favoriser le développement des PME ainsi que le développement des infrastructures.

Déjà les effets de ces mesures se font sentir : un ensemble récréatif et hôtelier est en construction, financé par des intérêts privés et par le fonds de développement régional ; on examine le projet d'un aéroport régional lancé par l'agence de développement régional et pour lequel plusieurs parties ont annoncé leur participation; la société mixte vient de jeter les bases d'une parc technologique qui se spécialisera dans les nanotechnologies ainsi que les services informatiques aux entreprises.

Bien que les ressources financières disponibles au développement économique d'une région ne constitue pas une ressource finie, la mise à disposition de ressources publiques utilisables pour faire avancer des projets d'investissement privé est considérée comme relativement restreinte ou à tout le moins limitée dans le temps, ce qui peut inciter à un surinvestissement de la part d'intérêts privés engageant des fonds publics. Cet effet peut être conjugué, comme cet exemple le suggère, à l'intérêt pour des intérêts publics d'accroître leur visibilité par des résultats positifs rapides dans le domaine du développement économique. Ces deux facteurs se renforcent et sont mus par les mêmes incitations. Pour le privé comme le public, les bénéfices de l'action sont directs et individuels alors que les coûts sont collectifs. Bien sûr, certains des projets seront bénéfiques à la population vivant dans la région, mais il n'est pas certain que l'ensemble des investissements annoncés et en cours reflète une allocation optimale des fonds publics, ni que les projets soient tous souhaitables dans une perspective à la fois locale et nationale, ni que le développement qui en résultera répondra aux critères de durabilité (*sustainable development*).

Dans notre exemple, est-ce que le projet d'aéroport correspond à un besoin réel ou une option alternative (construction d'une voie rapide vers l'aéroport de la région voisine) n'aurait-elle pas été préférable ? Ce projet est-il compatible avec des investissements dans un parc récréatif à proximité ? Similairement, les secteurs privilégiés pour le parc technologique sont-ils ceux qui permettront d'employer la main-d'œuvre locale ? Sont-ils compatibles avec une stratégie plus large englobant les régions voisines ?

La logique de l'action collective et la tragédie du pâturage commun caractérisent le problème d'action conjointe de la manière suivante : comment faire en sorte qu'une action soit menée lorsque les coûts sont individuels mais les bénéfices collectifs ; et qu'un contrôle soit effectué lorsque ce sont les bénéfices qui sont individuels mais les coûts collectifs. Il s'agit ainsi d'un double problème d'action conjointe.

On peut transposer les caractéristiques de ces deux modèles dans un troisième modèle, le dilemme du prisonnier, qui permet de les superposer et ainsi de faciliter l'analyse. Dans l'exemple de référence de ce jeu, deux personnes sont interrogées séparément afin d'identifier lequel des deux a commis un crime. On demande à chacun de dénoncer ou non son complice présumé. Si l'un dénonce l'autre et l'autre non, celui qui est dénoncé écoperait d'une peine maximale et le dénonciateur serait relâché. Si les deux se dénoncent réciproquement, ils écoperont tous deux d'une lourde peine. Si aucun des deux ne dénonce l'autre, ils écoperont d'une peine légère. N'ayant pas de moyen de communiquer avec l'autre prisonnier, il est rationnel pour chacun d'entre eux de dénoncer son complice : s'il est dénoncé, il est préférable d'avoir également dénoncé pour éviter la peine maximale ; s'il n'est pas dénoncé, il est préférable d'avoir dénoncé pour être relâché.

Dans le cas du jeu suivant la logique de l'action collective, chacun des joueurs doit choisir entre participer, ce qui engendre un coût individuel, et ne pas participer. Dans le cas de pâturage commun, les joueurs décident entre restreindre leur propre action, ce qui en principe limite le bénéfice individuel, et ne pas la restreindre. Si le choix de l'un est de ne pas participer ou de ne pas faire preuve de retenue, et l'autre de participer ou de restreindre son action, le premier obtiendra un bénéfice net et le second un coût net ; si les deux optent pour ne pas participer ou ne pas faire preuve de retenue, ils récolteront chacun soit un coût net modéré (une part de responsabilité pour l'absence d'action et ses coûts afférents) ou un résultat neutre (la dégradation totale de la ressource commune compense les gains) selon le cas ; et si les deux optent pour participer ou se retenir, ils récolteront au contraire chacun un bénéfice net modéré (action menée dont les coûts sont partagés ou consommation tout en préservant de la ressource).

Tableau 2. Logique de l'action collective

		Joueur 2	
		Participe	Ne participe pas
Joueur 1	Participe	<i>(B net modéré ; B net modéré)</i> [B élevé/C modéré ; B élevé/C modéré]	<i>(C net élevé ; B net élevé)</i> [B élevé/C max ; B élevé/C nul]
	Ne participe pas	<i>(B net élevé ; C net élevé)</i> [B élevé/C nul ; B élevé/C max]	<i>(C net modéré ; C net modéré)</i> [B nul/C modéré ; B nul/C modéré]

Tableau 3. Problème du pâturage commun

		Joueur 2	
		Retenue	Sans retenue
Joueur 1	Retenue	<i>(B net modéré, B net modéré)</i> [B modéré/C nul ; B modéré, C nul]	<i>(C net modéré, B net élevé)</i> [B modéré/C élevé ; B max/C modéré]
	Sans retenue	<i>(B net élevé, C net modéré)</i> [B max/C modéré ; B modéré/C élevé]	<i>(nul, nul)</i> [B élevé/C élevé ; B élevé/C élevé]

Les individus rationnels choisiront de ne pas participer ou de ne pas faire preuve de retenue. En effet, quel que soit le choix de l'adversaire cette option donne toujours le résultat individuel optimal. Ce faisant, les deux joueurs obtiennent conjointement un résultat défavorable, encourageant un coût net ou un résultat nul selon le jeu. Ce résultat, l'équilibre de Nash, est optimal dans un jeu compétitif, mais sous-optimal dans la mesure où la possibilité existe pour les individus de terminer le jeu par un bénéfice conjoint maximal. Cette solution aurait été obtenue si les individus avaient choisi de participer ou de restreindre leur action.

Les deux problèmes d'action conjointe soulèvent la même question pour les pouvoirs publics et la société en général: comment passer d'une solution compétitive à une solution coopérative? Cette question a inspiré de nombreux travaux de recherche.

Certaines pistes sont obtenues en relâchant les règles du jeu. Notamment, celle qui veut que les joueurs ne puissent se consulter au moment de jouer, qui ne semble pas très réaliste dans le domaine de la politique publique. Néanmoins cette contrainte n'est pas aussi exagérée qu'il n'y paraît dans la mesure où, même s'ils peuvent se consulter dans la plupart des cas, les acteurs n'ont pas toujours les moyens de s'assurer des décisions finales qui seront faits par leurs partenaires (ou de s'assurer que leur entente de principe sera respectée), ce qui ajoute un élément de risque non négligeable.

Cependant, une autre règle, plus restrictive, veut que le jeu ne doive pas se répéter. En effet, lorsqu'on répète le jeu, il est possible de réagir au comportement non coopératif de l'adversaire par des représailles. Un jeu qui s'inscrit dans la durée permet ainsi d'accéder à une solution mutuellement bénéfique et optimale. Effectivement, on fait valoir que le comportement administratif est en grande partie d'ordre routinier. Il n'est pas basé sur une analyse coût-bénéfice au cas par cas mais suit plutôt des procédures normales d'opérations (*standard operating procedures*) (March & Olsen, 1989).

Ainsi la coopération est possible. Mais comment la mettre en œuvre et qui peut la faire respecter ? Dans certains cas, l'État et le marché peuvent jouer un rôle soit coercitif, soit incitatif. Dans le cas spécifique de ressources communes et limitées, des solutions coopératives peuvent être obtenues par la réglementation par l'État de l'utilisation des ressources, ou par l'émission de droits de propriété qui responsabilise les acteurs. Ces solutions ne sont cependant pas exemptes de risques (due à l'information incomplète et imparfaite si l'État est en charge, ou à l'opportunisme dans le cas du marché) ni de coûts (de faire respecter la réglementation ou l'équilibre du marché).

On a aussi fait valoir une troisième option voulant que les acteurs du jeu reconnaissent eux-mêmes les bénéfices mutuels de la coopération et mettent sur pied leur propre institution régulatrice. Ils décident entre eux des modalités de gestion de la ressource en abandonnant toute velléité de faire cavalier seul et de comportement opportuniste. L'engagement des acteurs est formalisé par des accords cadres, des contrats, etc. La portée de ce mode opératoire est limitée dans la mesure où ce type de solution semble approprié surtout lorsque les acteurs peuvent évaluer de manière précise le résultat de leur non collaboration ou lorsque aucune autre issue n'est possible, par exemple dans ce cas typique d'utilisation d'une ressource commune dont la quantité est clairement définie et le nombre d'acteurs limité (Ostrom, 1990 ; Kickert & Koppenjan, 1997).

Dans un domaine aussi vaste que celui des actions devant favoriser le développement économique et social ces mécanismes sont difficilement applicables, qu'ils concernent la participation des acteurs ou le contrôle de leur action. L'État n'est que l'un des acteurs et les actions ne peuvent être assimilées à des transactions sur le marché. Les acteurs entrent parfois de leur plein gré en relations contractuelles, mais celles-ci sont le plus souvent bilatérales, reliant deux niveaux de gouvernement (par exemple, contrats de plan État-région en France, accords de partenariat sur les politiques du marché du travail au Canada entre le gouvernement fédéral et les provinces) ou une agence publique et un fournisseur de services privé.

Dans ce contexte, les travaux de recherche ont mis en exergue l'intérêt à favoriser la coopération entre acteurs d'un même secteur de politique. Étant donné les interdépendances de chacun des acteurs à l'égard des ressources des autres, les politiques ne peuvent être adéquatement mises en œuvre que si les différents acteurs responsables mettent leurs ressources à la disposition des autres. Le succès ou l'échec des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques dépend donc du niveau de coopération, qui devient alors un facteur explicatif de l'efficacité des réseaux (Klijn, 2000).

Mais si la coopération est un avantage indéniable pour mener des actions efficaces collectivement, on connaît mal les mécanismes permettant de traduire la coopération en solutions

d'équilibre, même entre des acteurs de même catégorie, au sein d'un réseau unique et aux prises avec un seul type d'externalité. Or le problème d'action conjointe associé au développement économique et social est plus complexe, comprenant :

- différents types d'acteurs : niveaux de gouvernement, organisations représentant le secteur privé et la société civile, fournisseurs de services ;
- différents réseaux : emploi, développement économique, formation professionnelle, services sociaux ;
- différents types d'externalités : négatives et positives.

Cette complexité rend difficile la solution vers un équilibre coopératif. De cette complexité naît cependant une opportunité. Différents types d'externalités reflètent l'existence de jeux parallèles, comme on l'a vu, chacun générant ses propres résultats (*pay-offs*) pour les différents participants. Peut-on modifier le résultat des jeux en les combinant ?

Reprenons notre exemple. La fermeture de l'entreprise avait alerté les autorités des difficultés potentielles pour la région. Mais ces difficultés sont devenues plus tangibles lorsqu'il est devenu clair que les individus ayant perdu leur emploi dans un domaine de pointe n'en retrouveraient pas et termineraient leur droit à l'assurance chômage. Si pour les agences intervenant dans le domaine de l'emploi, ce résultat était l'un parmi d'autres et attribuables au contexte économique dans son ensemble, et si le blâme collectif n'aurait que peu de répercussions sur leurs activités, les autorités locales et régionales sont, elles, dans une toute autre situation. Elles sont en effet exposées au premier plan dans le cas d'insuccès dans le domaine des affaires économiques et de l'emploi. C'est d'ailleurs ce qui les a incitées à déployer de nombreux efforts pour parvenir à redresser la situation et stimuler le dynamisme économique de la région.

Les compétences de pointe représentent de nos jours un avantage considérable pour le développement économique. Dans le cas d'une région où les qualifications disponibles sont plutôt faibles, des compétences de pointe représentent un atout important dans l'objectif de diversification de l'économie. Des capitaux sont à la recherche de main-d'œuvre qualifiée, et des projets issus de la R-D y ont recours. Dans notre exemple, malheureusement, les secteurs privilégiés dans le cadre du parc technologique n'ont pas de points communs avec les talents disponibles. Si la sélection de ces secteurs avait été faite en consultant les agences responsables de l'analyse du marché du travail, peut-être aurait-elle été différente ?

Quoi qu'il en soit, l'université locale elle-même mène des activités de recherche appliquée dans d'autres domaines et pour lesquels un certain nombre de projets approchent de l'étape où ils pourront être commercialisés. L'un de ces projets, pour lequel un intérêt privé a été identifié, requiert des compétences proches de celles offertes par le groupe de chômeurs. S'agissant d'une nouvelle activité économique, un « recyclage » de compétences pourrait s'avérer plus rentable et moins risqué que l'attraction d'une main-d'œuvre déjà qualifiée et pouvant prétendre à des salaires relativement élevés. Qui plus est, le recyclage pourrait bénéficier d'aides déjà disponibles dans le cadre des programmes de formation professionnelle des personnes à la recherche d'un emploi. Pour démarrer, ce projet nécessite un soutien financier, également disponible dans le cadre des fonds de développement économique. Un accord passé entre cette université, les services de formation professionnelle et l'agence de développement économique permettrait la mise sur pied d'une entreprise.

Ainsi la réalisation de ce projet pourrait contribuer à la diversification de l'économie locale tout en renforçant l'emploi et évitant la déliquescence de compétences de pointe. Par ailleurs cette opération pourrait servir de point d'appui à d'autres activités de développement économique ou de formation professionnelle dans la région. Notamment, l'accord pourrait contribuer à impliquer l'université locale dans le développement de la région, stimulant l'innovation.

Cet exemple montre que les obstacles sur la voie de solutions coopératives au sein de secteurs d'intervention et de réseaux d'intervenants peuvent être compensés par une mise en commun des externalités négatives et positives. La recherche par-delà les secteurs et les réseaux peut faire apparaître de nouvelles possibilités de solution. Dans la logique de l'action collective, le joueur du secteur de l'emploi faisant partie de l'alliance avec le secteur du développement économique voit le coût de sa participation décroître du fait de l'accord survenu, ce qui transforme son résultat en bénéfice net élevé quelle que soit la décision de son adversaire. Les deux joueurs ont ainsi intérêt à se joindre à l'alliance et à participer, le résultat conjoint étant l'équilibre coopératif.

Tableau 4. Solution coopérative à la logique de l'action collective

		Joueur 2	
		Participe	Ne participe pas
Joueur 1	Participe	<i>(B net élevé ; B net élevé)</i> [B élevé/C nul ; B élevé/C nul]	<i>(B net élevé ; B net élevé)</i> [B élevé/C nul ; B élevé/C nul]
	Ne participe pas	<i>(B net élevé ; B net élevé)</i> [B élevé/C nul ; B élevé/C nul]	<i>(C net modéré ; C net modéré)</i> [B nul/C modéré ; B nul/C modéré]

Dans le problème de type pâturage commun, les éléments du secteur du développement économique participant à l'opération voient des bénéfices équivalents à ceux qu'ils engrangeraient s'ils choisissaient de ne pas restreindre leur action. Ils utilisent pour soutenir l'opération une partie des sommes qui auraient été investies dans les grands projets. Leur bénéfice net est élevé quel que soit l'action de l'adversaire, et le résultat final est un équilibre coopératif.

Tableau 5. Solution coopérative au problème du pâturage commun

		Joueur 2	
		Retenue	Sans retenue
Joueur 1	Retenue	<i>(B net max, B net max)</i> [B max/C nul ; B max/C nul]	<i>(B net modéré ; B net élevé)</i> [B max/C élevé ; B max/C modéré]
	Sans retenue	<i>(B net élevé, B net modéré)</i> [B max/C modéré ; B max/C élevé]	<i>(nul, nul)</i> [B élevé/C élevé ; B élevé/C élevé]

Ainsi cet exemple montre qu'il est possible d'arriver des résultats bénéfiques pour la société même lorsque les différents problèmes d'action conjointe auxquels elle se trouve confrontée ne trouvent pas de solutions coopératives qui leur sont propres. Comme dans le cas de notre exemple, inciter à la coopération s'avère souvent insuffisant pour régler les problèmes d'action conjointe dans le domaine du développement économique et social, que ceux-ci soient liés à la participation ou la retenue. Dans ces situations mettant en jeu des acteurs interdépendants, soit aucun n'est en mesure de mettre en œuvre l'incitatif requis par la situation et en temps voulu, soit aucun n'est en mesure de contrôler les différentes actions menées par les autres. Favoriser la coopération entre les participants ne représente pas une condition de succès suffisante.

Dans la réalité, cependant, ces situations sont souvent reliées entre elles. Les différents problèmes de développement économique et social sont le plus naturellement abordés soit sous l'angle d'un problème de participation, soit sous celui du problème de retenue, mais ils sont bien souvent doubles, comprenant à la fois des externalités positives et négatives. Les externalités négatives trouvent souvent leur source dans les impératifs d'efficacité et d'imputabilité qui incitent les organisations à prendre une approche étroite de leur responsabilités et à ne pas entreprendre d'action qui les éloigne de leur champ d'action principal et qui pourrait représenter une prise de risque non nécessaire. Les

externalités positives sont quant à elles liées au besoin de saisir toutes les opportunités de développement, d'occasions de *matching funds*, et de visibilité qui justifient l'existence et le mandat exercé par les différentes organisations. Des solutions sont possibles si on rapproche ces deux aspects fondamentaux des problèmes d'action collective qui sont propres au développement économique et social dans le contexte actuel. Le rapprochement permet de combiner les externalités négatives et positives et de les internaliser au sein d'un seul et même problème.

Mais ce problème, avec ses dimensions liées à la participation et à la retenue, devient plus vaste et plus complexe qu'un simple problème d'action conjointe. Il ne s'agit plus simplement de faciliter la coopération, par des éléments d'incitation ou autres, mais également de fournir des passerelles entre secteurs de décision, et l'analyse du problème d'action conjointe n'est pas en mesure de fournir des enseignements pertinents à ce sujet. Il s'agit ici de donner des balises à l'intervention de différents acteurs de la société évoluant dans des secteurs différents afin de mettre en commun les externalités positives et négatives, susciter une réaction aux nouvelles opportunités offertes, favorisant l'action où elle est nécessaire et la retenue lorsqu'elle est appropriée. Comment faire en sorte que la participation soit la bonne, qu'elle soit efficace et qu'elle soit contrôlée, en situation d'interdépendance où personne n'a d'autorité absolue sur les autres ?

3. Un problème de gouvernance

Le problème d'action conjointe que nous venons d'analyser est doublé d'un problème de *gouvernance*. La gouvernance représente l'ensemble des moyens mis en œuvre par la société pour répondre à ses besoins collectifs, et recoupe l'intervention des différents acteurs de la société à travers les différents secteurs de politiques et les différents groupes.

Le concept de gouvernance est un concept vague. Jessop (1998) nous fait remarquer que le terme nous vient à la fois du latin et du grec pour signifier l'action de piloter (des embarcations), c'est-à-dire de gouverner. La signification de gouverner, purement et simplement, dans un domaine donné (principalement en lien aux questions constitutionnelles et légales) est d'ailleurs celle qui précède l'usage actuel du terme. L'apport plus récent à son usage tient à l'introduction de la complexité des interrelations. La gouvernance peut ainsi être définie comme un ensemble de mécanismes de régulation dans une sphère d'activité qui fonctionne sans l'exercice d'une autorité formelle (Rosenau & Czempeil, 1992).

Le concept de gouvernance diffère donc très peu de celui de *gouvernement*. Il en diffère dans la mesure où il se réfère à des activités supportées par des buts communs qui peuvent être ou ne pas être

dérivées de responsabilités légalement et officiellement prescrites et qui ne peuvent être appliqués par force de loi. La différence entre gouvernement et gouvernance n'en est donc pas une de nature mais seulement de cadre : la gouvernance, en d'autres mots, est un phénomène plus large et englobant que gouvernement mais qui ne change pas la nature de l'action, qui est celle de gouverner ou de diriger. Ce concept naît du fait que dans l'état actuel de l'économie, les problèmes de gouvernance débordent ceux du gouvernement. Entre gouvernement et gouvernance, la différence ne tient pas en terme de nature mais de complexité (Smouts, 1998 ; Merrien, 1998).

Cette vision du concept de gouvernance s'est concrétisée avec l'usage. Au cours de la période actuelle, les premières utilisations du concept de gouvernance l'ont été dans le cas de l'ouverture de l'appareil gouvernemental au secteur privé. On a appelé à la participation du secteur privé dans la gestion des programmes et des services afin d'« améliorer la gouvernance » et au nom d'une « nouvelle gouvernance ». La gouvernance a ainsi « représenté la face acceptable des coupures budgétaires », l'introduction des mécanismes de marché dans la mise en œuvre de la politique et de la privatisation et caractérisé l'efficacité dans la conduite des affaires publiques (Considine, 2005 ; Stoker, 1997). Les problèmes associés à l'action de gouverner n'ont donc plus été à partir de ce moment sous la responsabilité de l'État, mais conjointement de l'État et du secteur privé, qui agissent en interdépendance.

Le terme a ensuite été utilisé de façon à refléter les interdépendances plus complexes qui interviennent entre l'État, le secteur privé et le secteur associatif, non gouvernemental et à but non lucratif dans un contexte d'expérimentation institutionnelle. L'État devient alors un acteur parmi d'autres, qui a un pouvoir d'influence mais non de contrôle sur les actions des autres organisations. Les problèmes de gouvernance appartiennent à des réseaux d'acteurs divers dont l'État est partie prenante (Rhodes, 1997b ; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). La gouvernance se réfère à des « co-arrangements », aux schémas d'interaction qui émergent des activités d'acteurs sociaux, politiques et administratifs qui interviennent dans la gestion des affaires (Kooiman, 1993).

On peut avancer que le problème encouru par le processus démocratique associé au problème de gouvernance et qui a provoqué une participation directe de la société civile à certaines instances de décision a également élargi le nombre d'acteurs en situation d'interdépendance, et prolongé la participation du secteur associatif dans la mise en œuvre d'activités à la participation de la société civile proprement dite dans les processus de décision. Le débat public entourant l'activisme alter-mondialiste a ainsi appelé de ses vœux une « gouvernance démocratique », soit une « meilleure gouvernance ». Ainsi le concept de gouvernance actuellement utilisé reflète bien la complexité

actuelle des processus de décision en précisant que les problèmes liés au gouvernement ne sont plus seulement ceux du gouvernement, mais aussi ceux du secteur privé et de la société civile.

Au-delà, « améliorer la gouvernance » ne diffère pas d'« améliorer le gouvernement ». « Améliorer la gouvernance » ne fait que reformuler le problème de l'action publique. Le concept ne fournit pas d'indications sur les moyens de procéder pour identifier le « nouvel ensemble de règles et de normes requises pour guider l'administration publique » (Stoker, 1998a). « La bonne gouvernance est la solution magique, le moyen de résoudre les conflits générés par les développements politiques et sociaux » (Merrien, 1998).

Le concept de gouvernance nous est utile car il recoupe celui d'action conjointe. Il en est plus large dans la mesure où il se situe plus près de l'action de gouverner, reflétant l'importance de trouver des moyens pour stimuler et baliser l'action dans une direction souhaitable ; et s'y superpose dans la mesure où il se réfère à des activités supportées par des buts communs ou divergents, menées par différents acteurs, publics ou non.

Afin de rendre ce concept utile à l'analyse de l'action efficace et cohérente en matière de développement économique et social, on devra l'appliquer à ce domaine et en tirer un enseignement normatif. Qu'est-ce qu'une gouvernance efficace dans le domaine des actions menées pour accroître la prospérité et le niveau de vie, sujettes à des externalités à la fois positives et négatives ? Comment peut-on favoriser la croissance et l'augmentation du niveau de vie dans un contexte d'interdépendance par une bonne gouvernance, qui permette d'établir les passerelles nécessaires et de baliser l'intervention dans une direction souhaitable ? C'est ce que nous tenterons de faire au prochain chapitre.

CHAPITRE 4

QUELS FONDEMENTS ECONOMIQUES POUR LA GOUVERNANCE ?

Le problème du développement économique et social cohérent et efficace dans une situation d'interdépendance où personne n'a d'autorité absolue sur les autres est un problème de gouvernance : comment peut-on collectivement stimuler et contrôler des actions de manière à maximiser leur efficacité et leur cohérence, et ainsi régler simultanément des problèmes de participation et de retenue?

Afin que le concept de gouvernance puisse nous être utile dans cette analyse, il est essentiel de lui donner une portée opérationnelle. Le concept de gouvernance utilisé à ce stade dans la recherche académique et le débat public est vaste et ne fournit pas de lignes directrices en ce qui concerne l'élaboration et la conduite des actions. Or le domaine qui nous intéresse, celui de la croissance, la prospérité et l'accroissement du niveau de vie, est riche d'enseignement en matière de gouvernance comme on le verra dans ce chapitre. On peut dériver un concept de gouvernance du problème de la croissance économique.

1. La gouvernance en tant que source de croissance⁸

Il y a un large consensus aujourd'hui sur les principaux moteurs de la croissance et de la prospérité que l'on doit privilégier aujourd'hui afin de promouvoir le bien-être collectif. Ces moteurs comprennent en premier lieu les facteurs prévus par la théorie de la production sous sa forme dynamique, c'est-à-dire l'investissement en capital physique, la croissance du capital humain ainsi que le progrès technologique. Longtemps considéré comme un facteur exogène, celui-ci est maintenant vu comme le résultat d'un processus endogène lié à l'investissement en capital humain (par exemple la formation professionnelle) et la recherche et développement (R-D).

On considère également des facteurs qui ont trait à l'efficacité avec lesquelles les firmes fonctionnent ainsi que ceux qui affectent l'allocation des ressources dans l'économie. Ainsi les règles, politiques et législations permettant aux firmes de s'approvisionner et de produire dans un contexte de

8. Une version antérieure de cette section a été publiée en anglais dans Giguère, S. (2005), « The Drivers of Growth : Why Governance Matters », in OCDE, *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris : OCDE.

saine concurrence et assurant la transparence des mécanismes de marché jouent-elles un rôle essentiel pour favoriser la croissance de l'économie.

Finalement, un consensus se dégage pour considérer l'entrepreneuriat et la cohésion sociale comme des facteurs de croissance et de compétitivité. L'entrepreneuriat, ou la capacité d'entreprendre, favorise la prise de risque et le renouvellement de l'économie. Bien qu'elle profite elle-même d'une bonne santé de l'économie, la cohésion sociale, quant à elle, nourrit la croissance à long terme en contribuant, notamment par le biais de la qualité de vie, au maintien et à l'attraction d'activités productives. On peut assimiler à ce dernier facteur le capital social, qui est le plus souvent vu comme un facteur d'innovation et d'entrepreneuriat.

Ainsi on s'accordera pour inclure les facteurs suivants dans une fonction de croissance et de prospérité de l'économie : un cadre de réglementation qui assure la concurrence et l'efficacité des marchés ; des conditions macro-économiques solides et stables ; des infrastructures matérielles adéquates ; un processus d'innovation dynamique ; une réserve disponible de main-d'œuvre qualifiée ; un esprit d'entreprise florissant ; et un haut niveau de cohésion sociale et de qualité de vie. L'importance relative de chacun de ces facteurs peut varier, mais rares sont ceux qui remettent en question le contenu de cette liste.

Comment soutenir au mieux ces moteurs de croissance et qui sont les autorités responsables de le faire ? Ces questions ne sont pas bien tranchées bien que pour certains moteurs, la réponse soit relativement évidente. En ce qui concerne les cadres réglementaires et les conditions macro-économiques, elles relèvent presque exclusivement de la responsabilité de l'État central. Ce dernier recourt à la législation, à la politique budgétaire et monétaire ainsi qu'aux dépenses publiques pour intervenir dans ces domaines. Les responsabilités sont parfois partagées avec des autorités supranationales, comme c'est le cas dans l'Union européenne pour les politiques monétaire et de la concurrence.

Mais la plupart des moteurs ont un fonctionnement plus complexe. Non seulement ils peuvent être influencés par un large éventail d'acteurs, mais il semble qu'ils soient sensibles à la façon dont les divers intervenants travaillent ensemble. L'administration centrale n'est qu'une des parties prenantes, et bien souvent c'est plus d'un ministère qui est concerné. Ces derniers sont souvent obligés d'interagir avec les administrations régionales et locales. Par ailleurs, des organismes quasi-publics autonomes, des organisations patronales et divers types d'organisations de la société civile peuvent également jouer un rôle important. Une synergie peut être réalisée entre les actions de ces divers partenaires, ou bien elles peuvent s'opposer au contraire.

Quatre moteurs, en particulier, semblent être dans cette situation : l'innovation, les compétences, l'esprit d'entreprise et la cohésion sociale. Nous tenterons dans le reste de cette section d'identifier les aspects liés à la gouvernance de ces quatre sources de croissance.

1.1 L'innovation

La théorie moderne de la croissance voit l'innovation comme un facteur endogène, les entreprises acquérant des avantages permanents sur le marché en étant les premières à créer un produit nouveau et indispensable. Il y a des retombées technologiques entre firmes dans le processus de R-D, car chaque innovation nouvelle contribue à rehausser le niveau global des connaissances. Ce phénomène permet de justifier la politique gouvernementale visant à soutenir les activités de recherche et à stimuler l'innovation.

L'innovation, ce n'est pas seulement des inventions. Elle peut prendre des formes variées allant de la conception d'un nouveau produit à un nouveau procédé de production. Elle résulte normalement d'un processus en trois phases distinctes : la génération de connaissances, le partage et la diffusion des connaissances parmi les utilisateurs potentiels, et l'application des nouvelles connaissances au développement du produit. Cela se traduira normalement par une nouvelle activité commerciale ou la rénovation d'une activité existante.

Les diverses phases du processus sont contrôlées par différents facteurs. La génération de connaissances dépend des capacités de recherche des établissements d'enseignement et des activités de R-D des entreprises, ainsi que de la qualité des ressources humaines engagées dans le processus. La diffusion et, dans une certaine mesure, l'application dépendent de l'efficacité des relations entre les sphères de l'enseignement, de la recherche, des affaires et de la formation.

Les activités d'innovation des dix dernières années nous ont appris une leçon importante : les outils les plus importants pour stimuler l'innovation se situent aux niveaux micro-économique et local (voir par exemple Porter, 1998, et OCDE, 2004b). L'environnement national favorable à l'innovation joue un rôle, et l'innovation a besoin de conditions macro-économiques stables, de politiques de développement des compétences efficaces et d'un cadre propice au développement des affaires. Cependant, c'est à l'échelon local que les entreprises apprennent le plus des autres firmes, profitent d'économies externes, internalisent les risques associés au développement de produit et forgent des liens dans la chaîne d'approvisionnement (Morgan & Sol, 2004). Les autorités locales et régionales se retrouvent ainsi en première ligne pour la mise en place de conditions favorables.

Pour les villes et régions, stimuler l'innovation revient à : i) faciliter la construction d'une base de connaissances, en encourageant les activités de recherche et en attirant les entreprises utilisant des techniques de pointe ainsi que des chercheurs et des étudiants talentueux ; et ii) faciliter la coopération et la coordination entre les activités de production, distribution et exploitation de la recherche.

Quels sont les aspects relatifs à la gouvernance de ces deux séries d'activités ?

i) *Construire une base de connaissances.* Un grand nombre de facteurs influencent la constitution d'une base de connaissance, et divers outils ont été mis au point par les autorités publiques à cet égard (OCDE, 2004b):

- *Capital-risque.* Pour les PME, un manque de capital-risque est un obstacle fréquent à la génération d'innovations. On peut y remédier en soutenant financièrement l'innovation et les projets de R-D dans les entreprises nouvelles et existantes. Divers systèmes ont été expérimentés, tant à l'échelon national que local, et les moyens de résoudre ce problème de défaillance du marché en recourant aux capacités de divers acteurs sont assez bien connus.
- *Investissement de l'extérieur (IDE).* L'IDE permet aux entreprises et organisations locales d'importer de nouvelles connaissances et de nouvelles technologies. Les investisseurs étrangers ont souvent des avantages spécifiques en termes de pratiques et de technologies, qui peuvent avoir pour effet de relancer la productivité et l'innovation dans les économies qui les accueillent. Bien qu'il existe des mesures d'incitation spécifiques, attirer les grandes entreprises est une question complexe qui implique un grand nombre de facteurs allant de la qualité des infrastructures locales à la présence d'une réserve de main-d'oeuvre qualifiée. La meilleure promotion réside dans le cadre d'une stratégie territoriale assez large qui prévoit des actions coordonnées sur les aspects qui entrent dans le processus de décision des investisseurs potentiels.
- *Chercheurs talentueux.* Pour attirer des chercheurs et des étudiants qualifiés, il faut aussi remplir un certain nombre de conditions, telles que la qualité des établissements d'enseignement supérieur et la qualité de vie dans la région. Bourses, allègements fiscaux, assouplissement des procédures d'immigration et de rapatriement sont autant de moyens qui peuvent être employés par les autorités locales pour les inciter à s'établir dans la région.

Le succès des activités de constitution d'une base de connaissance est donc lié de multiples façons à l'importance d'une bonne coordination des acteurs au niveau local et régional. Mais les

aspects de l'innovation qui concernent la gouvernance sont peut-être plus évidents en ce qui a trait à la production, la distribution et l'exploitation.

ii) Production, distribution et exploitation de la recherche. Divers mécanismes de mise en réseau sont nécessaires pour assurer totalement la distribution et l'application des connaissances et pour associer de manière efficace les secteurs de la recherche, de la production et de l'administration publique. Suivant Giguère (2004), on peut styliser ces relations en trois catégories prenant la forme de trois cercles concentriques de mise en réseau qui se complètent pour promouvoir l'innovation. Le premier est le réseau reliant les entreprises, qui peut prendre selon le cas la forme d'une grappe ou d'un district industriel (*clusters*), et qui repère et exploite les synergies au sein des processus de production. Le fait de promouvoir la coopération entre entreprises stimule le développement de produits et de procédés nouveaux, les entreprises exploitant les synergies recensées. Ces réseaux aident aussi à favoriser la diffusion des technologies et du savoir entre les entreprises. Le second cercle, plus grand, recoupe ces mêmes réseaux de production et leur adjoint les institutions d'enseignement supérieur et de la recherche. Cette mise en réseau a pour but de dynamiser les processus d'apprentissage et de favoriser la commercialisation de la recherche. Ce mécanisme est essentiel pour aider les entreprises à identifier leurs besoins en matière d'innovation et à prendre contact avec les universités et instituts de recherche pertinents. Enfin, un troisième cercle relie les secteurs des entreprises, de la recherche et les pouvoirs publics (administrations, services publics, agences de développement économique). Ceux-ci ont pour vocation une approche plus stratégique de l'innovation et de la compétitivité et veillent à ce que les conditions de la coopération soient remplies et que toutes les incitations requises pour optimiser le processus d'innovation soient en place.

Asheim (2004) recense quelques moyens concrets qui ont été expérimentés pour stimuler la gouvernance de l'innovation et que l'on peut placer à l'intérieur de chacun de ces trois cercles :

- *Réseaux reliant les entreprises.* Les centres de technologie sont un exemple d'outil fréquemment employé pour soutenir les réseaux d'entreprises. Ces centres permettent de surmonter l'obstacle des ressources limitées pour innover dans les PME en les aidant à repérer les domaines où elles peuvent coopérer en apportant une infrastructure de soutien.
- *Réseaux reliant la recherche et la production.* Des agents de liaison servent d'intermédiaires entre les universités et les entreprises, parfois sur une base sectorielle, ou en tant que courtiers en technologie (*technology brokers*), les aidant à surmonter des obstacles tels qu'un faible niveau de compétence technologique, un manque d'études de marché et une vision stratégique trop étroite. Souvent, ces intermédiaires peuvent arranger le partage

d'équipements entre instituts de recherche et entreprises. Ils peuvent aussi aider à renforcer les ressources humaines des entreprises en favorisant la mobilité des chercheurs, des universitaires, des consultants et des étudiants, et en proposant des stages et autres.

- *Réseaux reliant entreprises, recherche, enseignement et administration.* L'administration et certains services publics participent à des réseaux d'innovation plus larges, que l'on appelle systèmes locaux ou régionaux d'innovation, qui comprennent des instituts de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et des entreprises. D'autres partenaires potentiels peuvent s'ajouter parfois au réseau : les agences de développement économique et les organisations patronales. Leur mission est d'optimiser la génération, la diffusion et l'exploitation de l'innovation. Ils repèrent et éliminent les goulets d'étranglement, et renforcent les parties les plus faibles du processus d'innovation. Leur rôle consiste aussi à développer les dispositifs en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre pour renforcer la coopération entre les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que d'autres instruments de politique.

Organiser ces cercles de travail en réseau de manière cohérente n'est pas chose aisée. Dans le domaine du développement économique, on constate souvent la prolifération d'initiatives pilotées par des organisations diverses qui sont souvent mal coordonnées. Il peut arriver aussi que les différents échelons de l'administration y appliquent chacun leur propre stratégie de développement territorial et que ces stratégies ne soient pas pleinement compatibles. Il peut s'avérer encore plus difficile de bien relier ces différentes activités de développement économique avec celles qui prévalent dans le domaine de la recherche et de l'enseignement. Les systèmes d'innovation efficaces requièrent d'apporter un grand soin à la coordination intersectorielle et dans la coopération entre service public et secteur privé.

1.2 Les compétences

Les compétences sont un élément essentiel du développement économique et de la création d'emploi, de la croissance et de la prospérité. L'existence d'une réserve de main-d'œuvre qualifiée est propice à l'entrepreneuriat, au développement des entreprises et à l'investissement de l'extérieur. Une base de compétences diversifiée et la disponibilité de qualifications spécialisées sont des conditions préalables à l'innovation. Des possibilités de développer les compétences pour tous les groupes de la société sont également un facteur important de cohésion sociale.

Le développement d'une base de compétences solide est ainsi l'une des priorités de la politique du marché du travail dans la plupart des pays avancés. L'intervention de l'État vise à garantir l'efficacité du marché du travail et à accroître la productivité du travail au moyen de divers outils comprenant le placement, le conseil, la formation professionnelle et les subventions à l'emploi. En recourant à ces instruments, les pouvoirs publics cherchent à développer l'employabilité de la population active, à promouvoir la mobilité géographique de façon à mieux relier demande et offre de travail, et à fournir des incitations à élargir et approfondir ses compétences ou en acquérir d'autres.

Le niveau local est le lieu où ces activités se déroulent concrètement et les caractéristiques du marché du travail local influencent l'utilisation et l'impact des mesures. En effet, des études montrent que les programmes relatifs au marché du travail ont plus de chances d'être efficaces lorsqu'ils prennent en compte les caractéristiques locales des groupes cibles et s'efforcent de les concilier avec les besoins locaux (Martin & Grubb, 2001). Les informations fournies par les employeurs locaux et les représentants de groupes cibles aident à orienter les programmes en question tout en réduisant les effets de substitution et de déplacement (ce qui correspond au remplacement d'emplois et activités non subventionnés par des emplois et activités subventionnés) ainsi que les pertes sèches (emplois qui auraient été créés de toute façon – effet d'aubaine ou *deadweight loss*) associés à la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail.

Souvent, les organisations patronales, les syndicats, les autorités locales et les organismes d'intérêt local fournissent aussi des prestations qui complètent celles du service public de l'emploi, comme la formation professionnelle, les services de placement et de réinsertion. S'impose alors un pilotage conjoint pour obtenir un maximum de complémentarité tout en évitant les efforts redondants et les démarches conflictuelles (OCDE, 1998). La fourniture de services de l'emploi doit également tenir compte de l'infrastructure existante (voire de ses insuffisances), des transports en commun et des services municipaux. Enfin, l'efficacité du marché du travail dépend de l'existence programmes d'emploi et de formation répondant à la demande des entreprises qui recherchent des compétences en constante évolution, et susceptibles d'être adaptés pour tenir compte des investissements locaux à venir.

Aussi, la coopération avec le milieu des affaires est-elle courante dans la mise en œuvre de la politique du marché du travail. Les responsables de la politique du marché du travail voient la coordination non seulement comme un moyen d'accroître l'efficacité des politiques, mais aussi d'obtenir que la croissance des entreprises locales profite aux plus démunis et aux exclus de la société. Le travail en commun avec le patronat a pour but d'assurer du travail et des possibilités de formation

aux groupes particulièrement désavantagés tout en répondant aux besoins des entreprises. Il semble que le fait d'aider les entreprises à accéder à ces programmes soit d'ailleurs propice à la mise à niveau et au relèvement des compétences des travailleurs faiblement qualifiés (Research Institute for Small & Emerging Business, 2004).

Les avantages d'une intégration plus étroite entre emploi et développement économique sont réciproques. Pour les acteurs du développement économique, une meilleure coordination est cruciale pour attirer, retenir et entretenir une réserve de main-d'oeuvre qualifiée qui est nécessaire pour alimenter le développement économique local. Ils voient d'un bon œil que les activités de placement, de conseil et de formation soient orientées en partenariat avec les organisations patronales, les agences de développement économique et les autorités locales qui connaissent mieux les besoins actuels et futurs en matière de compétences.

Par ailleurs, le domaine de l'emploi est souvent fragmenté. Certains besoins des employeurs peuvent être satisfaits grâce à une mise à niveau des compétences des personnels locaux faiblement qualifiés, d'autres en attirant et en intégrant des immigrés hautement qualifiés. Mais le service public de l'emploi ne peut souvent régler ces questions directement, et c'est d'autres acteurs, tels que des organisations non gouvernementales et d'autres autorités publiques, qui s'en chargent et tentent de combler ces lacunes. Comme le démontre Greffe (2005), la gouvernance de l'emploi est des plus complexes, et une bonne orientation des divers services de l'emploi profite directement au développement économique. Promouvoir l'emploi et le développement des compétences nécessite une meilleure coordination verticale, entre les niveaux d'intervention, et horizontale, entre les secteurs et entre les acteurs des secteurs publics, privés et de la société civile.

Les avantages d'une intégration plus étroite sont parfois plus évidents à des moments et dans des domaines où règne la prospérité économique. Dans de tels contextes, les employeurs expriment plus clairement leurs demandes de main-d'oeuvre, et l'offre peut bénéficier du regain de dynamisme du marché pour identifier des opportunités en faveur des segments les plus désavantagés du marché. Cependant, les économies moins prospères tirent aussi profit d'une plus grande coordination. Lorsque le service public de l'emploi produit des informations et des analyses sur la main-d'oeuvre locale et ses compétences, cela peut nourrir l'analyse des forces et des faiblesses locales et s'intégrer dans la stratégie de développement endogène. En outre, le service de l'emploi dispose d'un grand nombre d'outils (programmes et services) qui peuvent être employés dans la mise en oeuvre d'une telle stratégie. Par exemple, il peut promouvoir l'entrepreneuriat au travers de formations et de conseils,

stimuler le développement des petites entreprises avec des programmes ciblés, et encourager les personnes sans emploi à s'installer à leur compte en utilisant des programmes dédiés.

1.3 L'entrepreneuriat

L'esprit d'entreprise est vital pour la croissance. À l'échelon national, les pouvoirs publics peuvent faire beaucoup pour promouvoir l'entrepreneuriat, notamment en assurant un cadre macro-économique stable et un climat propice aux affaires. Ils peuvent concevoir des instruments de politique incitant à démarrer des entreprises et à encourager l'esprit d'entreprise en intégrant l'entrepreneuriat dans les programmes d'enseignement. À ce niveau, ils peuvent aussi demander aux services publics de l'emploi d'offrir une formation à l'entrepreneuriat aux travailleurs et aux chômeurs, et encourager la fourniture de services unifiés aux entreprises par des agences locales polyvalentes. Ces éléments peuvent constituer un stimulant important pour l'entrepreneuriat et le développement des petites entreprises.

Cependant, l'entrepreneuriat comporte aussi une importante dimension locale qui peut influencer sur le succès de ces politiques. La nature de l'activité entrepreneuriale varie selon les lieux, pour cause de différences en matière de démographie, de richesse, d'éducation, de profils professionnels, entre autres. Des travaux ont montré que dans un même pays, certaines régions peuvent avoir des taux de création d'entreprises jusqu'à six fois plus élevés que d'autres (OCDE, 1998). La concentration d'entreprises fournit un environnement favorable à l'activité entrepreneuriale en donnant lieu à des économies d'agglomération qui confèrent des avantages concurrentiels.

C'est pourquoi, pour être efficaces, les politiques doivent tenir compte de facteurs variés tenant au lieu. Pépinières d'entreprises, parcs technologiques, services de conseil et d'information, stages de formation, réseaux d'entreprises gagnent à être conçus localement et spécialement adaptés aux besoins locaux. Les collectivités locales et régionales sont plus proches des conditions qui touchent le plus les entreprises, et elles contrôlent ou sont en mesure d'influencer bon nombre des investissements qui sont nécessaires pour revaloriser l'environnement d'entreprise.

Des partenaires extérieurs, tels que des organisations patronales et des instituts de formation, jouent aussi un rôle important dans de nombreuses décisions essentielles pour l'environnement d'entreprise et pour le succès des politiques gouvernementales. Prenons l'exemple de la formation. Les entreprises investissent souvent trop peu dans la formation professionnelle, et notamment dans le relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés, alors que des programmes de formation mis

en œuvre par des organisations spécialisées sont sous-utilisés. Une coopération sur ces questions peut améliorer l'efficacité des prestations réalisées de part et d'autre et hausser leur impact (Ketels, 2002).

Dans une perspective locale, les villes et régions présentent souvent des problèmes pour lesquels il faut trouver des solutions d'ensemble, et le manque d'activité entrepreneuriale fait partie de ces problèmes. Les zones urbaines défavorisées, les territoires ruraux et pauvres et les régions isolées ont toutes des faiblesses spécifiques qui créent des difficultés particulières pour démarrer ou développer une affaire. Une partie de la solution pour lever ces obstacles localement dans le cadre d'une stratégie plus vaste consiste à faire appel à des partenaires des secteurs privé et associatif qui peuvent jouer le rôle d'intermédiaires ou de facilitateurs (Eberts, 2005). Par ailleurs, les conditions locales dans un contexte défavorable peuvent aussi fournir des avantages concurrentiels sur un marché mondialisé. Notamment, les zones urbaines défavorisées ont souvent des secteurs informels prospères et de nombreuses micro entreprises. Les centres-villes recèlent de nombreuses sources d'avantage concurrentiel : vastes réservoirs de main-d'œuvre, locaux bien situés et concentration de services financiers qui peuvent servir de catalyseur pour faire émerger l'économie informelle et lui permettre de contribuer davantage à la prospérité générale (Porter, 1998). Les organisations de la société civile, les organisations sectorielles et professionnelles sont souvent les mieux placées pour repérer les possibilités de développement entrepreneurial et endogène dans les zones défavorisées. Le soutien d'une agence de développement économique ou d'une autorité locale sera peut-être nécessaire pour donner vie à ces idées. Les partenariats et la planification stratégique sont aussi des mécanismes importants pour fournir le cadre nécessaire encourageant le développement des petites entreprises au niveau local.

1.4 La cohésion sociale

Chacun des moteurs de croissance ci-dessus possède une dimension sociale qu'on peut appréhender au moyen de termes tels que cohésion sociale, inclusion sociale et capital social. Le concept plus large de cohésion sociale est un aspect essentiel de la qualité de la vie qui, à son tour, est un déterminant du climat des affaires et peut contribuer à attirer capitaux et talents. Aux fins de simplicité, la cohésion sociale peut être vue comme la somme des degrés d'inclusion sociale et de capital social. L'inclusion sociale est liée à la capacité d'une société et d'une économie d'intégrer dans son fonctionnement et ses activités des individus qui ne possèdent pas les mêmes capacités que les autres ou souffrent de discrimination en raison du groupe auquel ils appartiennent. Le capital social, quant à lui, avec ses réseaux et ses normes et valeurs partagées, facilite la solution de problèmes au

niveau local et apporte souvent une contribution plus spécifique en terme de soutien au développement des entreprises.

Examinons tour à tour les aspects relatifs à l'inclusion sociale et au capital social.

L'inclusion sociale

L'inclusion sociale se situe à l'intersection de plusieurs domaines d'action des pouvoirs publics. On sait qu'un certain nombre de type de domaine d'activité contribuent à poser ou lever des obstacles à l'inclusion sociale des individus désavantagés : marché du travail (obstacles à l'acquisition d'une première expérience de travail et à l'acquisition de compétences, discrimination), santé publique (alcoolisme, difficulté d'obtenir des soins, coûts), logement (coûts prohibitif, vétusté), sécurité (criminalité élevée, ghettoïsation), éducation (échec scolaire), transport (éloignement des grands centres). Comme pour les autres moteurs de la croissance analysés dans ce chapitre (et peut-être plus encore pour celui-ci), l'inclusion sociale ne peut être assurée que si les autorités locales et autres partenaires locaux sont capables d'intervenir, de coopérer et d'élaborer ensemble des solutions complètes. Certaines questions sont particulièrement complexes et interdépendantes dans les zones urbaines où la croissance anarchique des banlieues et les prix exorbitants des logements renforcent les autres facteurs d'exclusion sociale. Par voie de conséquence, les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire sont maintenant de plus en plus orientées suivant un programme d'inclusion sociale (Parkinson, 2005).

En attendant, du fait du rétrécissement du filet de sécurité sociale et de la complexité des problèmes sociaux, les organisations locales et non gouvernementales font désormais partie des principaux acteurs qui s'occupent des problèmes rencontrés par les plus démunis sur le marché du travail et dans la vie quotidienne. Une large diversité de mesures spécifiques ont été mises en place localement pour résoudre les problèmes d'exclusion sociale, notamment la toxicomanie, l'alcoolisme, la sortie précoce du système scolaire, un manque d'équipements collectifs, et l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers défavorisés. Des mesures ont aussi été prises pour fournir des services de main-d'oeuvre spécialisée afin de réintégrer les chômeurs de longue durée, en coopération avec les services publics de l'emploi. De telles mesures sont souvent mises au point à des degrés divers d'expertise et à différents niveaux de coopération avec les services publics. La diversité des mesures appliquées peut cependant conduire à un manque de cohérence et un manque de compréhension quant à l'efficacité desdites mesures (OCDE, 2001).

Le capital social

Le capital social est un concept qui s'appuie, lui aussi localement, sur la présence de normes et de valeurs partagées facilitant la coordination et la coopération entre individus, communautés locales, entreprises et secteurs à leur avantage mutuel. Étant donné que l'innovation est un processus d'apprentissage qui compte sur la coopération interentreprises, la constitution de capital social peut amener à identifier des synergies et à améliorer la productivité et la compétitivité.

Diverses études ont analysé les mécanismes permettant de constituer du capital social au sein des secteurs productifs et fait ressortir qu'il importe de stimuler le leadership et d'avoir une large participation des patrons et des salariés dans les regroupements d'entreprises. Un des mécanismes possibles exploré consiste à encourager les associations professionnelles à passer du rôle de groupes de pression à celui d'« agents du changement ». Ce n'est pas tâche facile, car ces associations sont souvent dominées par de grandes entreprises et ne sont pas organisées au niveau local (Anderson et al, 2004). Une autre possibilité est que le leadership puisse être assumé par des « entrepreneurs civiques », rôle souvent joué aux États-Unis par des représentants de la société civile qui entretiennent des liens étroits avec les autorités et les entreprises locales, et qui sont capables de mobiliser des ressources autour de projets d'intérêt commun en tirant parti des atouts locaux et des synergies (Eberts & Erikcek, 2001).

Le rôle du capital social dans le soutien du développement économique n'est toutefois pas si simple. Un problème peut surgir du développement de solides réseaux sociaux, celui de compter exagérément sur les contacts locaux et les connaissances tacites, en négligeant les liens externes et en oubliant d'être prévoyant : la domination de pratiques établies de coopération peut conduire à des effets de « verrouillage » (*lock-in*) qui empêchent toute amélioration (Andersson et al, *ibid.*).

1.5 Synthèse des aspects organisationnels

L'analyse du fonctionnement des moteurs de croissance révèle la présence d'un certain nombre d'éléments de gouvernance qu'il importe de prendre en compte si on veut maximiser leur efficacité et leur impact sur le niveau de vie :

- Les moteurs de croissance analysés échappent à toute responsabilité institutionnelle. Aucune autorité publique n'en est la seule responsable.

- Les moteurs de la croissance ne peuvent être alimentés seulement au niveau national. Certains ont une dimension locale importante et, en conséquence, une part importante des actions doit être menée au niveau local.
- Les administrations dans leur ensemble ne suffisent pas ; les entreprises et la société civile jouent un rôle important dans la mise en place des conditions favorables aux moteurs de croissance.

Afin de prendre en compte ces éléments dans les efforts de soutien à chacun de ces moteurs de croissance, il est donc nécessaire de :

- Faciliter la coordination des actions, y compris les politiques publiques, de manière verticale et horizontale.
- Adapter les politiques publiques aux conditions locales.
- Faire participer le milieu des affaires et la société civile à l'orientation des politiques.

En plus, il sera nécessaire d'accorder une attention particulière à certains liens et interdépendances entre les moteurs de croissance que l'analyse a permis de mettre en lumière plus haut. Penchons-nous brièvement sur ces interdépendances qui renforcent la dimension organisationnelle des moteurs de croissance.

1.6 Liens et interdépendance

En plus de mettre en exergue les éléments de nature organisationnelle qui nécessitent d'être pris en compte dans le soutien de chacun des moteurs, l'étude du fonctionnement des moteurs de croissance a révélé des interdépendances dans le soutien aux différents moteurs. Chacun des moteurs ne fonctionne pas de manière indépendante. Les instruments qui permettent d'alimenter l'un d'eux peuvent avoir une influence sur les autres. On peut facilement en faire la démonstration avec les moteurs entrepreneuriat et compétences.

On avance souvent que le potentiel de croissance de petites entreprises et d'entreprises nouvelles dans les zones défavorisées, notamment urbaines, n'est pas pleinement exploité, un thème que nous avons déjà abordé. Les conditions locales recèlent des avantages compétitifs qu'il importe de recenser et de mettre à profit, alors que des enquêtes révèlent que davantage de résidents souhaiteraient créer leur propre entreprise (Porter, 1998). L'entrepreneuriat représente ainsi l'un des meilleurs moyens de

favoriser la régénération urbaine. Sur cette base, les politiques de développement urbain et de cohésion sociale en milieu urbain, mises en œuvre par les autorités locales et des agences de développement économique, sont souvent conçues de manière à mettre l'accent sur l'entrepreneuriat. Le résultat de leur action viendra donc compléter celui d'autres organisations, celles-là dédiées à la question de l'entrepreneuriat sur le même territoire, et contribuer à atteindre leurs objectifs. Réciproquement, les activités des organisations spécialisées sur les questions d'entrepreneuriat pourront contribuer à atteindre les objectifs des activités de cohésion sociale en milieu urbain. Évidemment, des doublons et des conflits peuvent survenir, et les organisations auront avantage à coordonner leur approche sur les zones d'intervention communes et partager informations et expertise complémentaires pour connaître un meilleur impact.

Le développement des compétences est un autre moteur qui contribue à la réalisation d'un vaste ensemble d'objectifs dans une zone donnée : un processus d'amélioration des compétences efficace contribue à améliorer l'efficacité des marchés du travail, attire les investisseurs, renforce la cohésion sociale et stimule le développement endogène, entre autres. Différentes activités sont menées par les services de l'emploi, les instituts de formation et d'enseignement, les autorités régionales et diverses organisations privées ou à but non lucratif spécialisées, très souvent avec des liens très lâches et faisant chacun intervenir différents acteurs en parallèle. Il y a des avantages évidents à tirer d'une approche coordonnée dans ce domaine même si les objectifs finaux poursuivis par les différents intervenants ne sont pas les mêmes.

Les cas d'interdépendance entre les moteurs de croissance sont nombreux. L'interdépendance renforce le besoin de coordonner les approches et de faire participer les différents acteurs impliqués sur des questions diverses sur un territoire donné et même au-delà, quelque soit leur secteur d'appartenance. Ces liens entre les secteurs d'intervention confirment qu'il est possible de trouver une solution aux problèmes de participation (logique de l'action collective) et de retenue (problèmes de type pâturage commun) par une mise en commun de leurs externalités positives et négatives respectives et en les internalisant au sein d'un problème de gouvernance plus vaste. L'interdépendance entre secteurs d'intervention est, sur le plan substantif des actions de développement économique et social, le reflet de la somme des externalités positives et négatives sur le plan de l'action collective.

S'il n'est pas toujours commode de travailler de manière conjointe sur différentes questions d'orientation et de mise en œuvre de politiques, l'échange permanent d'informations entre différentes parties prenantes est particulièrement important. Poursuivons avec l'exemple du développement des compétences : les différents acteurs impliqués dans ce domaine ont des liens et des connexions qui

peuvent produire des informations utiles et des connaissances présentant un intérêt pour d'autres parties prenantes. Les chambres de commerce, agences de développement régional et consultants privés en gestion des ressources humaines ont un rôle bien établi en tant que partenaires essentiels des entreprises. Les syndicats, le service public de l'emploi (SPE), des agences d'orientation de carrière et de conseil, des organisations bénévoles de terrain ou sectorielles sont généralement en contact avec la population active puisque leur mission est d'aider les demandeurs d'emploi ou les travailleurs en poste. Des établissements d'enseignement locaux tels les *community colleges* au Canada et aux États-Unis ont un rôle plus neutre qui consiste à offrir toute une gamme de programmes d'enseignement et de stages de formation, souvent selon un calendrier serré et rigide. Ces trois catégories d'acteurs peuvent participer à des partenariats et à des réseaux de divers types, mais représentent différentes sphères de préoccupation qui se rejoignent rarement. Cependant, chaque organisation possède des informations potentiellement utiles aux autres. Par exemple, bien que le rôle du service public de l'emploi ne soit pas de concevoir des stages de formation pour les travailleurs en poste, ses contacts avec des PME locales en tant qu'intermédiaire en matière d'emploi peut lui apporter des informations précieuses en matière de besoins de formation des entreprises qui pourraient être utiles à des stratégies locales de développement des compétences (Nativel, 2005). Par conséquent, l'information a une importance fondamentale dans les activités de coordination, et il serait bon que les acteurs impliqués dans un même domaine participent à l'établissement d'un diagnostic complet des forces et des faiblesses et à la conception d'une stratégie d'ensemble.

En résumé, la coordination entre les diverses politiques et autres actions sur le terrain, l'adaptation des politiques aux besoins locaux et aux circonstances locales, ainsi que l'orientation des politiques et des actions en partenariat avec les entreprises et la société civile, sont les caractéristiques essentielles de la gouvernance en ce qui concerne la croissance économique. En ce qui a trait à la coordination, la justification est double : premièrement une approche transversale est souvent plus efficace pour alimenter les moteurs de croissance et surmonter les obstacles complexes ; deuxièmement, les instruments employés pour alimenter un moteur de la croissance auront un impact sur les autres en raison de leurs liens et interdépendances.

Ce concept « opérationnel » de gouvernance peut guider la formulation de solutions aux problèmes d'action conjointe à la fois sur le plan de la conduite d'actions (problème de participation, externalité positive) et de leur contrôle (problème de retenue, externalité négative). L'adaptation des politiques et la participation donnent des clés pour la conduite d'action principalement : l'adaptation rend nécessaire l'identification des conditions locales ; la participation implique de donner à d'autres acteurs l'occasion d'intervenir dans la conduite des actions, d'accroître l'information disponible et de

proposer des actions alternatives. En ce qui concerne le contrôle, il est concerné par la coordination et la participation : la coordination accroît la supervision des actions par une revue par les pairs ; la participation suggère de rendre des comptes à une communauté d'acteurs plus large, d'où une meilleure imputabilité des résultats. Cet aspect relatif à l'imputabilité est crucial dans un contexte d'interdépendance des actions comme on le verra dans le reste de cette étude.

Tableau 6. L'application du concept opérationnel de gouvernance au double problème d'action conjointe

		Problème d'action conjointe	
		Actions insuffisantes	Contrôle insuffisant
Concept opérationnel de Gouvernance	Coordination		Revue par les pairs
	Adaptation	Identifier les besoins sur le terrain	
	Participation	Information, propositions	Responsabilité envers le public

2. Un concept opérationnel pour la gouvernance

Coordination, adaptation et participation, ainsi que leur aspect induit relatif à l'imputabilité des résultats, sont trois facteurs de nature organisationnelle qui influencent la croissance économique. Ces facteurs caractérisent ainsi la gouvernance dans une perspective économique, sous l'angle de l'accroissement du niveau de vie. Ils composent un concept de gouvernance opérationnel qui fournit une grille d'analyse permettant de progresser vers l'objectif de cette étude.

On pourra ainsi employer ce concept et ces facteurs pour qualifier la gouvernance dans un pays ou un territoire donné. Une économie où les capacités de coordination, d'adaptation ou de participation seront jugées bonnes sera vue comme une économie où la gouvernance favorise la croissance. Par extension, pouvons-nous dire que cette économie possède une bonne gouvernance ? Pouvons-nous utiliser le concept de gouvernance dérivé du problème de croissance économique pour caractériser la gouvernance d'un pays en général ?

Notre approche économique de la gouvernance est restrictive dans la mesure où la croissance économique ne représente pas la seule finalité de la gouvernance, même si le concept de croissance

retenu ici est large et fait place par exemple à la cohésion sociale dans une optique de développement durable. On pourrait objecter qu'une bonne gouvernance doit plutôt se traduire par un équilibre entre les objectifs économiques et sociaux, et que l'objectif de lutte à la pauvreté doit être placé sur un même pied que celui de la prospérité économique, ce qui n'est pas prévu par notre fonction de croissance. Sur un plan méthodologique, n'ayant pas de guide pour mettre en ordre les priorités de la société dans son ensemble, nous nous contentons, comme le suggère la méthode économique, de mettre en avant un objectif qui va dans le sens d'une plus grande prospérité générale et dont les effets de redistribution doivent permettre de bénéficier au plus grand nombre, et qui évite de porter des jugements de valeur impliquant une réallocation des ressources au sein de la société.

Cependant, il est intéressant de noter que la caractérisation de la gouvernance issue de notre approche économique recoupe la plupart des problématiques qui ont amené le thème de la gouvernance dans la recherche académique et le débat public.

Revoyons tout d'abord une définition détaillée de la gouvernance avant d'examiner quelques applications ou caractérisations plus précises. Bien qu'un survol de la recherche concède une variété de définitions différentes, il existe une définition largement acceptée dans les sciences sociales (notamment la science politique, y compris ses branches d'administration publique et d'analyse de politique, ainsi que la sociologie) :

La gouvernance peut être décrite comme l'organisation de l'action collective dans le domaine des affaires publiques dans des conditions où il n'est pas possible de ne compter qu'avec le recours à l'autorité de l'État. La gouvernance traverse les frontières au sein du secteur public et entre le secteur public et les secteurs privés et de la société civile. La gouvernance concentre son attention sur un ensemble d'acteurs appartenant ou non aux institutions officielles du gouvernement. Aucun acteur ne possède les connaissances ou les ressources requises pour régler seul ou de manière unilatérale un problème complexe (adapté de Stoker, 2000, 1998b et Kooiman, 1993).

Cette définition large appelle à l'intervention de plusieurs acteurs des différents secteurs de la société dans la poursuite d'objectifs communs et la résolution de problèmes. Les concepts de coordination, adaptation et participation sont pleinement compatibles avec cette définition. Voyons maintenant quelles sont les caractérisations plus précises de ce concept tel qu'utilisé dans la recherche académique et le débat public.

Les réseaux

Dans plusieurs travaux de recherches, la gouvernance se caractérise par des réseaux autonomes (*self-organising*) et interorganisationnels. Les interactions à l'intérieur de ces réseaux peuvent être assimilés à des jeux collectifs dont les règles sont agréées par les participants. Les réseaux ne sont pas responsables devant l'État, qui n'occupe pas de position souveraine, mais s'auto-organisent.

Le potentiel normatif en utilisant cette caractérisation apparaît assez faible comme nous l'avons souligné au chapitre précédent. Rhodes (1997a) se borne à identifier les réseaux comme l'une des structures de gouvernance possibles qui s'offrent à l'État, les autres possibilités étant la hiérarchie et le marché, en indiquant que s'il choisit les réseaux, l'État devra apprendre à les gérer. L'école néerlandaise d'administration publique (par exemple Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997) a suivi cette suggestion et entrepris de développer des modèles de gestion de réseau. Les résultats ne sont cependant pas concluants comme on le verra au prochain chapitre. Surtout, ils portent sur des problèmes d'action en réseaux restreints et n'apportent pas de solution au problème de la participation de la société civile.

L'efficacité

Une autre caractérisation de la gouvernance est celle de l'efficacité en terme des coûts. La gouvernance se rapporte à une forme « réinventée » du gouvernement, un gouvernement entrepreneurial, qui réussit à « faire plus avec moins ». Ce gouvernement est innovateur, tente par tous les moyens d'atteindre les résultats attendus et de satisfaire les besoins des utilisateurs de ses services, et n'hésite pas à recourir aux mécanismes du marché afin d'être plus efficace (Osborne & Gaebler, 1992).

Bien qu'une meilleure efficacité gouvernementale puisse contribuer à une meilleure adaptation des politiques aux besoins locaux et à réduire les doublons (pour ne citer que cet avantage d'un gouvernement plus efficace), le concept de gouvernance déborde la question des services publics et de leur efficience. L'action collective concerne aussi l'orientation stratégique des politiques et leur cohérence. L'avènement du *New Public Management* et des approches *managérialistes* a d'ailleurs alimenté la réflexion sur la gouvernance, la séparation entre les pouvoirs de décision et d'exécution dont elle fait la promotion n'étant pas neutre sur les capacités de formuler des actions adaptées au contexte local comme on le verra plus loin.

La gouvernabilité

Dans une approche de développement économique sur un plan international, on a caractérisé la gouvernance par des critères plus vastes servant à évaluer et améliorer la capacité des États des économies moins développés à devenir des vecteurs de politiques efficaces. Selon la Banque mondiale, la gouvernance se définit par les traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays pour le bien commun. Ce concept a trois dimensions: i) le processus par lequel les gouvernements sont choisis, évalués et remplacés ; ii) la capacité du gouvernement de formuler et de mettre en œuvre des politiques efficaces ; et iii) le respect des citoyens et de l'État pour les institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales. Et six composantes : l'obligation de rendre des comptes ; la stabilité politique et l'absence de violence, de crime et de terrorisme ; l'efficacité gouvernementale ; l'absence de fardeau administratif ; l'État de droit ; le contrôle de la corruption. La gouvernance est alors synonyme de *gouvernabilité* comme plus d'un auteur se l'accordent (Pagden, 1998). Ce concept n'est cependant pas utile pour la grande majorité des économies avancées, qui ne sont pas concernées par ce type de problème.

La démocratie

Dans le débat public, la gouvernance est caractérisée par la présence ou l'absence de participation des citoyens aux processus de décision qui les affectent. Dans un contexte de mondialisation, la société civile s'est regroupée en associations et organisations à but non lucratif et tentent de faire entendre sa voix que ce soit au niveau local, national ou mondial. La société civile a réussi à prendre l'initiative du débat à plusieurs occasions et à provoquer de nouvelles solutions, contribuant ainsi à transformer les mécanismes démocratiques comme on l'a vu au chapitre précédent. La participation de la société civile est essentielle à l'amélioration de la gouvernance tel que notre caractérisation le prévoit. La complexité de la gouvernance ne saurait se satisfaire du renforcement démocratique comme seul critère cependant.

L'étude des moteurs de croissance économique montre que la gouvernance est un facteur de croissance à part entière. Afin d'améliorer la croissance et la prospérité en général, il est nécessaire de favoriser la coordination, l'adaptation et la participation. Le concept de la gouvernance dérivé du problème de croissance permet de recouper les caractérisations de la gouvernance issues des différentes autres approches, qu'elles proviennent de la recherche académique ou du débat public.

Nous l'utiliserons au chapitre prochain comme cadre conceptuel pour explorer et évaluer les mécanismes que les pouvoirs publics ont mis en place pour améliorer la gouvernance.

CHAPITRE 5

AMÉLIORER LA GOUVERNANCE : LES OUTILS DISPONIBLES

Le chapitre précédent a défini un concept opérationnel de gouvernance, tiré du problème de la croissance économique et qui recoupe le double problème d'action conjointe identifié au chapitre 3. On peut le mieux promouvoir des actions efficaces et cohérentes pour accroître la prospérité dans un contexte d'interdépendance en favorisant la coordination des actions, l'adaptation des politiques aux conditions locales et la participation de la société civile et du milieu des affaires à l'orientation des mesures, le tout dans un cadre transparent permettant l'imputabilité des résultats. Quels instruments l'État peut-il mettre en place afin d'améliorer la gouvernance ainsi définie ?

Nous ferons un survol dans ce chapitre des expériences menées dans les économies avancées et qui peuvent contribuer à atteindre cet objectif. Quatre grandes approches ont été expérimentées jusqu'à maintenant dans les pays industrialisés, et elles seront étudiées tour à tour: la décentralisation, la délégation au secteur privé, l'expérimentation institutionnelle et le partenariat.

1. La décentralisation

L'analyse qui a été faite de la gouvernance au chapitre précédent a montré que les défis lancés à la croissance et la compétitivité ne peuvent être simplement relevés par des transferts de pouvoirs entre niveaux de gouvernement, car les actions requises nécessitent de combiner les apports d'un large éventail d'organisations et d'acteurs. Faire passer les ressources d'un niveau à un autre n'améliore pas nécessairement la situation. De ce point de vue, les débats sur la décentralisation des pouvoirs ont peut-être manqué leur cible.

Pourtant, il est admis que la décentralisation peut, en principe, aider les pouvoirs publics à améliorer la gouvernance. Le principal canal par lequel cet effet serait possible est l'adaptation des mesures et l'alignement des ressources sur les conditions et les besoins locaux, une prise de décisions décentralisée favorisant la solution pragmatique de problèmes locaux (OCDE, 1996). Une coordination entre les acteurs serait par le fait même facilitée par le transfert de responsabilité aux niveaux inférieurs.

Pour que la politique soit de cette façon adaptée et coordonnée à un niveau inférieur, cette décentralisation doit être de facto associée à une plus grande flexibilité dans la gestion de la politique en question. Si la décentralisation ne s'accompagne pas d'une plus grande flexibilité dans la gestion des politiques (que ce soit au niveau de la conception des programmes, de la définition des cibles, des conditions d'éligibilité), on pourra difficilement s'attendre à ce que la décentralisation débouche sur une meilleure coordination et une meilleure adaptation. C'est par le biais de la souplesse administrative que les responsables pourront modifier les modalités de mise en œuvre, créer de nouveaux programmes ou soutenir différentes initiatives.

Au concept de flexibilité on doit assortir celui d'imputabilité dans cette grille d'analyse. L'imputabilité des résultats, implicite dans les concepts de coordination et de participation, permet de s'assurer qu'un contrôle des actions est établi, et c'est là l'un des aspects importants de notre problème de départ. Grâce au maintien de l'imputabilité des résultats on pourra s'assurer que les actions dans un cadre décentralisé sont bien menées de manière à atteindre les objectifs fixés. Notre analyse de la décentralisation doit donc essayer de déterminer si celui-ci permet une plus grande flexibilité qui puisse être mise en œuvre pour améliorer la gouvernance, et ce dans un cadre de maintien de l'imputabilité.

Si plusieurs domaines d'intervention ont fait l'objet d'une décentralisation au cours des dernières décennies (santé, éducation, sécurité), aucun ne l'a été autant que celui de la politique du marché du travail. Plusieurs pays ont en effet décentralisé leurs politiques de l'emploi et des compétences, surtout depuis les années 1990, ce qui fournit une masse importante d'expérimentations utile à l'analyse. Ce domaine étant situé au cœur des préoccupations liées au développement économique et social, il est idéal pour notre étude, et nous nous y cantonnerons pour le reste de cette section.

Deux formes de décentralisation peuvent être distinguées afin de faciliter l'analyse. En suivant Politt, Bircham & Putnam (1999), la première forme consiste à exercer un transfert de pouvoir entre une organisation (hiérarchiquement supérieure) et une autre (hiérarchiquement subordonnée). On se réfère traditionnellement à ce modèle sous le terme de *dévolution*. La seconde consiste à transférer certains pouvoirs de décision au sein de la même administration, d'un niveau hiérarchiquement supérieur à un niveau hiérarchiquement inférieur. On désigne cette forme par l'expression décentralisation administrative, ou encore *déconcentration*.

1.1 La recherche de flexibilité

Les deux formes de décentralisation sont bien connues dans le domaine de l'emploi et des compétences⁹. Abordons d'abord le cas de la dévolution. Celui-ci concerne le plus souvent le transfert de pouvoir entre le gouvernement central et le gouvernement régional pour la mise en œuvre des politiques et la conception de programmes. Certains pays à structure fédérale nous fournissent des exemples de dévolution – Belgique, Canada, Mexique – de même que des États unitaires, tels que l'Italie et l'Espagne. La Belgique a été le premier à transférer les compétences en matière de politique active du marché du travail à ses trois régions, Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale, en 1980. Le Canada a été le pionnier de la déconcentration asymétrique, transférant davantage de pouvoirs à certaines régions, selon leur capacité administrative et leur volonté d'assumer cette responsabilité. Cinq régions (provinces et territoires) ont bénéficié d'une dévolution de pouvoirs à proprement parler tandis que sept ont conclu un accord de co-gestion et une dernière est visée par un statu quo. La déconcentration a aussi été négociée au cas par cas entre l'administration centrale et les régions, en Italie et en Espagne.

La dévolution accroît à première vue la flexibilité dans la gestion des politiques du marché du travail, mais en réalité cette flexibilité est souvent moins grande qu'il n'y paraît. Dans tous les cas de dévolution, le gouvernement central conserve des responsabilités stratégiques importantes. C'est en effet lui qui établit les grandes lignes de la politique, détermine le cadre d'imputabilité et assure le financement des programmes, transférant les sommes qu'il juge approprié dans l'accomplissement d'objectifs qu'il détermine. Au Canada, même dans le cas de pleine dévolution, le gouvernement fédéral maintient ces prérogatives. La latitude régionale consiste à concevoir et mettre en œuvre des programmes devant le mieux permettre d'atteindre les objectifs dans le cadre des limites fixées (conditions d'éligibilité des bénéficiaires de l'assurance-chômage, par exemple). Les gouvernements régionaux peuvent bien entendu ajouter des objectifs à ceux qui sont négociés avec le gouvernement central, qu'ils peuvent chercher à atteindre en puisant dans les fonds transférés et en y ajoutant des fonds à même leur propre budget.

Dans ce cadre, le potentiel d'une approche plus stratégique dans la mise en œuvre de la politique, qui pourrait par exemple entrevoir d'un bon œil les possibilités d'une meilleure coordination avec le secteur du développement économique, sont mises dans la balance avec les conséquences d'une

9. Cette sous-section reprend des passages publiés en anglais dans Giguère, S. (2003), « Managing Decentralisation and New Forms of Governance », in OCDE, *Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy*, Paris: OCDE.

utilisation non optimale des ressources et l'atteinte de résultats non conformes aux attentes. En d'autres mots, les pressions visant à atteindre les objectifs fixés de la manière la plus directe qui soit sont souvent similaires que les politiques soient mises en œuvre au niveau national dans un cadre centralisé ou au niveau régional dans un cadre décentralisé.

Ces pressions peuvent dans certains cas avoir un effet inverse sur le degré de décentralisation. Ainsi on a pu constater au Canada des cas où certains types de décision, auparavant prises au niveau local dans un contexte centralisé, étaient ensuite prises au niveau régional après la dévolution, indiquant un degré de centralisation effective plus élevé dans un cadre officiellement décentralisé que dans le cadre centralisé (OCDE, 1998). Le souci d'imputabilité et d'efficacité tend aussi à limiter la participation d'autres organisations du service public ou non gouvernementales dans des exercices de planification stratégique contraignants. Les gouvernements récipiendaires de nouveaux pouvoirs de décision ont souvent choisi d'accélérer les réformes visant à accroître l'efficacité des structures de mises en œuvre au lieu de privilégier la coordination intersectorielle. Les gouvernements de la région flamande et de la région wallonne ont tour à tour pris des mesures visant à moderniser et dynamiser leur service public de l'emploi respectif, VDAB et FOREM, au cours des dernières années. Dans les deux cas, on a scindé les organisations en unités de coordination, de placement et de formation et introduit des mécanismes de marché dans la fourniture de services, ce qui a pu contribuer à compartimenter les programmes.

La décentralisation peut aussi conduire à accroître la charge administrative qui pèse sur les services régionaux de l'emploi, se traduisant par des limitations supplémentaires de leur capacité à adopter une approche stratégique dans leur domaine. Au Canada, en Italie et en Espagne, des régions ont dû combiner leurs services nouvellement décentralisés avec des services régionaux existants et à harmoniser des politiques actives du marché du travail destinées à différents groupes cibles (par exemple les bénéficiaires de l'aide sociale, les chômeurs, les autres demandeurs d'emploi), tâche qui s'est avérée fortement consommatrice de temps et administrativement exigeante pour les responsables de l'élaboration des politiques. Aux États-Unis, les conseils d'investissement dans la main d'œuvre (*workforce investment boards*, WIB) appliquent des douzaines de programmes financés aux niveaux fédéral, des états et local, chaque niveau ayant des filières de responsabilité différentes, ce qui rend la coordination des programmes du marché du travail difficile. Il y a parfois non concordance entre les responsabilités et les ressources transférées par l'administration centrale, et cela a été cité parmi les causes d'échec de la déconcentration de pouvoirs aux autorités locales en Pologne (Boni, 2003). La qualité des compétences professionnelles peut aussi être insuffisante au niveau local par rapport aux nouvelles responsabilités transférées.

À l'évidence, bien qu'elle puisse favoriser une allocation pragmatique des ressources dans certaines circonstances, la déconcentration ne garantit pas davantage de possibilités de coordonner des politiques avec celles d'autres domaines dans un cadre stratégique ou intégré, ni d'adapter des politiques aux conditions locales.

Dans la deuxième forme de décentralisation, au sein d'un même service public de l'emploi intégré à l'échelle nationale, les responsables régionaux obtiennent un certain degré d'autonomie pour mettre en oeuvre des politiques et concevoir des programmes, conformément à des lignes directrices ou dans un cadre général établi au niveau national. C'est souvent le cas lorsque le service public de l'emploi (SPE) est géré de façon tripartite, avec la participation des syndicats et des organisations patronales qui protègent l'intérêt de leurs membres tant au niveau national que régional et qui supervisent le processus de décision au niveau régional. L'Autriche et le Danemark sont des exemples de cette forme de décentralisation.

Dans ce deuxième cas de figure, toutes les chaînes de commandement font rapport à un organe décideur. Le principal facteur de flexibilité dans la gestion des politiques réside alors dans le système de gestion des performances et dans la détermination des cibles à atteindre et des ressources. Dans le cadre d'une gestion par objectifs, les grandes orientations de la politique et le financement sont définis au niveau national, tandis que les responsables locaux sont libres de varier l'utilisation des différentes mesures dont ils disposent, pourvu qu'ils atteignent les objectifs fixés pour une série de produits ou services (par exemples, placements, présentation de candidats à divers programmes, nombre de personnes formées), ventilés par catégories d'utilisateurs (sans-emploi, chômeurs de longue durée, bénéficiaires de l'aide sociale, femmes, jeunes, minorités ethniques, etc.). Le suivi des performances vise à s'assurer que des progrès sont réalisés par rapport à ces objectifs.

Le degré effectif de flexibilité dans un tel cadre décentralisé dépend largement de la façon dont les objectifs sont fixés et par qui. Sont-ils définis unilatéralement à l'échelon national ? Sont-ils négociés avec les bureaux régionaux et locaux ? D'autres ministères, les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes au niveau local jouent-ils un rôle quelconque dans l'établissement des objectifs à atteindre par les services publics ?

Les méthodes de détermination des cibles varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans les SPE décentralisés, les régions ont habituellement leur mot à dire sur les objectifs annuels, bien que le pouvoir effectif de négociation dépende d'un certain nombre de facteurs, dont les contraintes budgétaires au niveau national. Dans un petit nombre de cas, des ajustements sont effectués après des

consultations supplémentaires au niveau local pour s'assurer que les politiques sont toujours adaptées au contexte local.

Dans ce type de système, la flexibilité fournie est souvent insuffisante pour avoir un impact sur le degré de coordination et d'adaptation des politiques. Dans beaucoup de pays, la performance des services publics est gérée de manière à maximiser l'efficacité basée sur le rendement et les fonctionnaires sont parfois mis en concurrence directe avec des prestataires de services privés, ce qui génère des effets de sélection biaisée : seuls les cas les plus faciles sont traités (effet d'écémage). Cela favorise une approche étroite de la mise en oeuvre et limite les capacités en faveur d'une démarche stratégique.

1.2 La contrainte d'imputabilité

Les résultats des exercices de décentralisation dans le domaine de l'emploi sont donc incertains en matière de flexibilité. Néanmoins, la décentralisation au sein d'un SPE intégré recèle un potentiel d'accroissement de la flexibilité dans la gestion des politiques, ne serait-ce que parce que le cadre de décisions décentralisées est en place. Qu'en est-il de l'imputabilité des résultats ?

Garantir l'imputabilité des résultats dans un cadre décentralisé représente un défi important. La décentralisation implique un partage de responsabilités parmi un certain nombre d'acteurs bien que la source de financement reste souvent la même : le gouvernement central, par le biais de l'imposition ou des cotisations prélevées auprès des salariés et des employeurs. Ainsi pour assurer une pleine imputabilité, le gouvernement central doit pouvoir être en mesure de rendre compte des résultats de sa politique de la même façon que dans un cadre centralisé.

Les difficultés répertoriées par les processus d'imputabilité dans les cadres décentralisés sont nombreuses. Il peut notamment être difficile pour deux ordres de gouvernement de s'entendre sur un cadre d'imputabilité acceptable aux deux parties, comme on a pu en faire l'expérience au Canada dans le cadre des négociations sur les transferts de responsabilités. Les gouvernements régionaux peuvent avoir des objectifs stratégiques différents de ceux du gouvernement central, et peuvent ne pas considérer le cadre d'imputabilité comme contraignant s'il n'est pas associé de pénalités financières en cas de non atteinte de résultats. Les gouvernements régionaux peuvent par ailleurs associer d'autres acteurs dans la mise en oeuvre de la politique, comme leur propre service public de l'emploi, les organisations de partenaires sociaux ou des agences locales. Une multiplication des intermédiaires et des partenaires peut conduire à rendre plus diffuses les relations d'imputabilité.

Une multiplication des cadres de gestion et des sources de financement peut rendre les cadres d'imputabilité plus difficile à respecter, ce qui est souvent le cas dans les cadres de gouvernance à niveaux multiples. Dans plusieurs pays, les agences de l'emploi sont responsables de mettre en œuvre des programmes gérés et financés à différents niveaux. Par exemple, les conseils de développement de la main-d'œuvre aux États-Unis sont responsables de la mise en œuvre de 26 programmes provenant des différents niveaux d'autorité, chacun avec des objectifs différents en terme de résultats, des conditions d'éligibilité et des modalités d'application différentes. Il est vraisemblable que les résultats notifiés soient moins précis dans un tel cadre.

2. Délégation au secteur privé

Les modèles de décentralisation ne sont pas tous affectés dans la même mesure par des difficultés sur le plan de l'imputabilité que nous venons de mentionner. En effet, certains cas de décentralisation ont été conçus justement pour éviter tout problème de ce côté en ayant pour principal objectif une meilleure efficacité des mesures mises en œuvre. Plus précisément, il s'agit de déléguer certaines responsabilités de mise en œuvre auprès du secteur privé et, dans certains cas, au secteur à but non lucratif. Si la principale raison d'être de ces réformes a souvent été vue comme la nécessité d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts, elles ont également été présentées comme des moyens de mieux ajuster les services aux besoins locaux, et de mieux atteindre les groupes ciblés.

Les principales formes prises par la délégation sont la contractualisation et le partenariat public-privé (PPP). Elles ont été progressivement et largement expérimentées depuis les années 1980 aux États-Unis, puis au Royaume-Uni, suivis par la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les Pays-Bas, pour ne mentionner que ces principaux promoteurs du *New Public Management* mettant en exergue la nécessité d'appliquer au secteur public les mêmes principes de gestion que ceux en vigueur dans le secteur privé, porteurs d'efficacité. La délégation a été accompagnée par l'introduction de mécanismes de marché dans les services publics, des responsabilités plus claires pour les gestionnaires, la gestion par objectifs, des indicateurs de performance, la désagrégation des bureaucraties en unités plus petites et plus autonomes, la mise en concurrence, la séparation entre fournisseur et acheteur, et une emphase sur la satisfaction des besoins de l'utilisateur (Hood, 1991 ; Sol, 2003).

2.1 Contractualisation

La contractualisation est devenue une alternative à la bureaucratisation quand, pour diverses raisons, les services publics sont apparus moins adaptés aux nouveaux problèmes économiques et alors que s'élevaient des difficultés budgétaires exerçant des pressions sur l'appareil gouvernemental. Les

développements en la matière ont été inspirés par les travaux menés sur la théorie de l'agence et celle des coûts de transaction. Selon la théorie de l'agence (Jensen & Meckling, 1976 ; Fama, 1980), les transactions de l'économie peuvent être vues comme une série de contrats liant un « principal » et un « agent ». Le principal fait face à des coûts de supervision non négligeables l'empêchant de vérifier si le travail effectué est fidèle aux termes du contrat convenu. Si les contrats ne sont pas répétés, l'agent a tout intérêt à utiliser à son propre avantage la marge de manœuvre dont il dispose et à tricher. Pour le principal, le comportement rationnel sera ainsi de préparer des contrats pour des tâches très précises et ponctuelles et pour une durée limitée afin de limiter toute marge de manœuvre qui pourra être utilisée contre ses intérêts.

La théorie des coûts de transaction fait aussi l'hypothèse qu'il est coûteux de faire respecter les contrats mais va plus loin en donnant des indications sur les conditions sous lesquelles il sera efficace de sous-traiter et celles où il sera plus efficace d'internaliser la production. Ronald Coase a été le premier à présenter l'organisation économique en termes institutionnels comparatifs¹⁰. Alors que les marchés étaient considérés comme le moyen principal de coordination des activités économiques, Coase a estimé que les firmes supplantent souvent les marchés dans la réalisation de cette fonction sur le plan de l'efficacité. Il a proposé que les firmes et les marchés soient considérés comme des moyens alternatifs d'organisation économique. Que les transactions soient organisées au sein d'une firme ou entre des firmes autonomes relèverait ainsi d'une décision variable, la solution retenue dépendant des coûts de transactions associés à chacun. Cette proposition fut ensuite reprise par K. J. Arrow, qui a défini les coûts de transaction comme les coûts de faire fonctionner le système et qui peuvent être associés à de la friction, puis par O. Williamson, qui a postulé la théorie des coûts de transaction (Coase, 1937 ; Arrow, 1969 ; Williamson, 1985).

La théorie des coûts de transaction veut que le problème de la firme soit celui de minimiser les coûts de gouvernance, ou de transaction, et non plus simplement de minimiser les coûts de production. Les coûts de transaction sont principalement les suivants :

10. L'approche suivie par Coase est inspirée de l'école institutionnelle de Veblen, Myrdal et Commons, laquelle a proposé une approche interdisciplinaire aux problèmes économiques, basée sur la sociologie, la science politique et le droit notamment, et postulé que les structures politiques et sociales peuvent distordre les processus économiques. John R. Commons a notamment avancé la proposition selon laquelle la transaction représente la plus petite unité d'analyse. Il reconnaissait que l'organisation économique n'est pas seulement une réponse à des éléments technologiques (par exemple, les économies d'échelle) mais qu'elle a pour but d'harmoniser les relations entre parties qui autrement seraient en conflit (Commons, 1934). A l'origine de l'école de la Nouvelle Économie institutionnelle, Coase a renouvelé cette approche en la mettant sur les bases de l'analyse néo-classique.

1. *Coûts ex ante* : écrire, négocier et faire respecter une entente. Divers degré d'efforts et de temps peuvent être investis dans cette étape, avec différents résultats : plus ou moins de soin dans la préparation et la négociation de l'entente seront la cause de plus ou moins de contingences qui pourront émerger au fur et à mesure où les activités se dérouleront. Des soins divers peuvent également être apportés afin de faire respecter l'entente ; l'établissement de la propriété commune des résultats pourra le cas échéant assurer la protection de l'entente.
2. *Coûts ex post* : coûts de mauvaise élaboration, quand les transactions s'écartent de ce qui était entendu ; les coûts de « *haggling* » si les parties essaient de réaligner les transactions au fur et à mesure du déroulement ; et les coûts de gestion des conflits.

La théorie des coûts de transaction suppose une rationalité bornée de la part des agents et l'existence d'opportunisme comme dans le cas de la théorie de l'agence. Les possibilités pour un agent de bernier ses partenaires dépendent de la difficulté d'être informé, de comprendre et d'anticiper les actions des autres partenaires, de la spécificité des atouts que doit posséder le producteur et de la complexité du produit visé par l'entente. La firme ou toute autre organisation doit donc mettre en place une structure de gouvernance et de contrat qui fait l'économie de la rationalité bornée et protège les transactions contre les effets de l'opportunisme. Il faut donc d'abord définir les attributs des transactions à entreprendre selon différents modes de gouvernance possibles, et procéder à une ramification combinée des degrés de rationalité bornée et d'opportunisme pour une même spécificité de produit, et sélectionner la solution minimisante (Williamson, 1985).

Dans ce contexte, les transactions qui sont incertaines dans leurs résultats, qui se produisent fréquemment et qui requièrent des investissements spécifiques à la transaction (en temps, ressources financières, énergie qui peuvent difficilement être transférées à d'autres types de transaction) seront vraisemblablement internalisées à la firme. Il ne sera donc pas nécessaire pour la firme d'anticiper et de mesurer les contingences pour ce type de transaction, et la possibilité d'opportunisme est réduite par le biais de relations hiérarchiques et autoritaires et une meilleure identification entre les partenaires de la transaction. Le marché reste quant à lui le mode le plus efficace d'opérer des transactions simples, non répétées et qui ne requièrent pas d'investissement spécifique (comme l'achat d'équipement qui ne servirait qu'à opérer cette transaction).

La théorie de l'agence et celle des coûts de transaction ont une leçon en commun pour la contractualisation dans le secteur privé comme dans le secteur public : pour que les transactions soient efficaces aux yeux du contractant, les termes doivent être précis, et le produit simple. Les deux

modèles ont cependant une conclusion différente en ce qui concerne la durée optimale des contrats. Pour la théorie de l'agence, qui met l'emphasis sur la difficulté d'obtenir de l'information, les contrats efficaces sont ceux qui sont répétés. Ils auront avantage à ne pas l'être pour la théorie des coûts de transaction, qui met en lumière l'ensemble des coûts liés à la mise en oeuvre d'une relation contractuelle.

L'enseignement général que l'on tire de ces conclusions est que le contractant possède une marge de manœuvre qu'il utilise à son avantage. Il est dans l'intérêt pour le principal de réduire la marge de manoeuvre de l'agent ou alors d'assurer la production lui-même, cette décision dépendant de la comparaison des coûts de chacune des options. Par conséquent, la contractualisation n'est pas être la voie la plus directe qui mène à l'amélioration de la gouvernance, et peut même être contre-productive : améliorer la gouvernance suppose en effet de laisser volontairement une marge de manœuvre à l'agent de manière à pouvoir coordonner les actions avec d'autres organisations et tenir compte de préoccupations diverses dans la mise en oeuvre des services. L'efficacité et la gouvernance peuvent représenter des objectifs conflictuels.

Ce résultat théorique est confirmé dans la pratique. Dans le domaine de l'emploi les exemples de contractualisation sont nombreux (Sol & Westerveld, 2005 ; Giguère, 2003). Les Pays-Bas ont, dans les années 1990, divisé le SPE en deux : un prestataire public de services de base en matière d'emploi (placement et traitement des demandes de prestations) et une société privatisée en concurrence avec des prestataires de services privés sur des contrats visant à promouvoir le retour à l'emploi. Les services de placement et une partie des services de formation professionnelle sont actuellement transférés au secteur privé dans plusieurs pays, dont la Belgique et le Danemark. En Australie, les politiques actives du marché du travail sont mises en oeuvre par le biais du *Job Network*, un réseau de fournisseurs sous contrat avec le gouvernement fédéral. Des organisations sont engagées à la suite d'appels d'offres, et beaucoup de prestataires sont des organisations à but non lucratif du secteur associatif. Des études confirment que les fournisseurs de services sont cantonnés aux tâches qui leur sont demandées dans le cadre de leur contrat les liant aux autorités (Considine, 2001 ; Sol, 2003). Des phénomènes d'écroulement sont recensés dans certains cas. Peu d'attentes sont entretenues quant aux possibilités de coordination avec d'autres secteurs. Les fournisseurs se lient à d'autres organisations mais dans la mesure où celles-ci peuvent leur être utile pour atteindre les objectifs fixés. Dans ce cadre les fournisseurs, grâce à leur qualités entrepreneuriales, seront peut-être mieux à même d'établir les contacts nécessaires avec les groupes de la communauté locale visés par une mesure dont ils ont la charge. De la même façon, le fait de faire participer des entreprises à but non lucratif et des

associations permet de profiter de leurs contacts avec des groupes locaux et leur connaissance des conditions locales.

Imputabilité. Comme on l'a évoqué d'entrée de jeu, à première vue, on ne doit pas s'attendre à ce que ce type de réformes donne lieu à des problèmes d'imputabilité majeurs, puisqu'elles ont pour but même de les minimiser. Dans ce système, les prestataires du secteur privé et du secteur à but non lucratif poursuivent des objectifs bien spécifiques et rendent compte des résultats obtenus sous une forme acceptée par les deux parties, préservant la continuité de la chaîne de responsabilité. Des incitations financières pour atteindre les objectifs peuvent stimuler la solution de problèmes et l'adoption d'une démarche plus entrepreneuriale. Cependant, des études ont signalé qu'efficacité et imputabilité n'allaient pas toujours de pair. La privatisation croissante des services de l'emploi au Pays-Bas a révélé l'existence d'un déficit d'information pertinente au maintien des relations d'imputabilité, que l'administration ne peut combler qu'au prix de lourds investissements devant permettre de relier les utilisateurs des services, contribuant à mettre en place une « bureaucratie de l'imputabilité » (Sol, 2003).

2.2 Partenariats public-privé

L'autre forme de délégation est le partenariat public-privé. Par partenariat public-privé (PPP), on entend la formalisation d'une entente entre au moins deux acteurs, l'un étant public, l'autre privé. Le PPP est caractérisé par la mise en commun de ressources (financières, foncières, technologiques) et vise à accroître la capacité économique d'une organisation publique par l'identification d'intérêts communs avec le secteur privé. Ces partenariats ont traditionnellement abordé des problèmes urbains, comme la régénération de quartiers vétustes, le développement industriel, l'aménagement de fronts de mer et zones portuaires. Les autorités locales le plus souvent mettent à disposition des terrains (accompagnés d'une participation à l'investissement financier) et le partenaire du secteur privé s'engage à le développer à des fins commerciales en respectant des modalités convenues d'avance (Beauregard, 1998). Des modèles de PPP sont également utilisés dans plusieurs pays pour le financement et la gestion d'infrastructure (ponts, autoroutes, aéroports) et de projets environnementaux (usine de traitement des déchets) et la fourniture de certains services (santé, éducation).

Dans le cas d'un partenariat, l'existence d'arrangements légalement formalisés entre les acteurs (*joint venture*) peut être vue comme un moyen de réduire les coûts de transaction. Le partenariat permet aux décideurs de prendre des décisions sans avoir à entreprendre à chaque fois de nouvelles discussions sur les principes d'organisation et les règles d'interaction (Peters, 1998). Par exemple, les

gains d'efficacité d'un PPP par rapport à un contrat simple sont plus élevés pour le développement d'infrastructures que pour la collecte des ordures. Un contrat externe de collecte des déchets est simple à élaborer et les coûts de le préparer et de le négocier sont faibles. Les projets de développement mis en œuvre au travers de PPP sont souvent complexes et ils engendreraient des coûts de transaction substantiels en l'absence d'arrangement formel (Stoker, 1998a).

L'objectif des PPP est d'accroître l'efficacité par le biais de synergies. Pour le secteur public, les avantages sont principalement de deux ordres. Tout d'abord, la formalisation d'une entente avec un investisseur privé permet aux autorités gouvernementales faisant face à des contraintes budgétaires de mobiliser davantage de ressources financières autour de projets d'intérêt collectif. Deuxièmement, le PPP permet au service public de compter avec un savoir-faire supérieur et une expertise spécifique au marché visé. L'efficacité des projets peut être influencée considérablement par la meilleure connaissance des coûts du secteur privé (Kouwenhoven, 1993).

Au-delà des gains d'efficacité, l'apport du PPP à la gouvernance est limité. Une condition essentielle à la mise en place de PPP est l'intérêt pour le secteur privé d'investir dans des projets pouvant être rentabilisés. Ainsi le développement économique peut faire l'objet d'un PPP, comme cela est fréquent que ce soit en Amérique du Nord ou en Europe, à condition que les projets de développement supportés puissent générer un rendement semblable à celui de projets d'investissement alternatifs. Le PPP n'est pas un outil adapté pour faciliter la coordination intersectorielle ou établir des orientations pour les investissements en fonction des enjeux du bien-être collectif. Il ne facilite pas la coopération avec la société civile, ni avec les représentants du milieu des affaires local qui ne sont pas partenaires au plan de l'investissement, puisque le *joint venture* est un projet d'investissement comme les autres dont les chances de succès doivent être maximisées par ses partenaires.

Par ailleurs, on a fait valoir que l'assujettissement du PPP à des élites locales et des membres du milieu des affaires qui cherchent à maximiser le rendement de leur investissement tend à limiter la répartition équitable des bénéfices et l'imputabilité des résultats dans un cadre démocratique. La recherche académique sur les PPP met en lumière la position privilégiée du secteur privé dans les processus de négociation avec les autorités locales qui sont contraintes par l'obligation de voir se réaliser un projet de développement et qui peuvent par conséquent se retrouver dans l'obligation de faire des concessions importantes dans un cadre opaque. De nombreux cas de montages financiers ou de subventions avantageuses au secteur privé ont été répertoriés. Les autorités locales tendent à subventionner le secteur privé dans le cadre de PPP, et les citoyens ne participeraient pas suffisamment au rendement (Leitner & Garner, 1993 ; Sagalyn, 1990).

2.3 La délégation au-delà de l'efficacité

Paradoxalement, les avancées théoriques permettant d'expliquer la formation d'institutions et d'organisations, publiques comme privées, ont plutôt été utilisées pour justifier leur scission en unités plus petites, notamment en ce qui concerne l'appareil public. Ce résultat est dû à la simultanéité entre les pressions publiques pour rendre les organisations plus efficaces au cours des années 1990 et le développement de courants de recherche *néo-institutionnels* qui utilisent l'efficacité comme critère d'optimalité de la structure des institutions. Mais d'autres critères ont été proposés par cette mouvance intellectuelle, comme l'a mis en lumière Lowndes (1996).

La stabilité

La théorie des organisations (branche de la sociologie) voit le développement des institutions comme une réponse au cadre économique et social et une adaptation aux besoins qui reflètent les valeurs, cultures et traditions de la société. Il n'est pas le résultat d'un design conscient (Perrow, 1987; DiMaggio & Powell, 1991). Cette vision a inspiré la recherche en science économique, et notamment North (1990) qui propose que la stabilité soit le principal critère du développement des institutions, et non l'efficacité. Comme les tenants de la théorie des organisations il voit que la stabilité est davantage liée à la culture et aux traditions. Les institutions réduisent l'incertitude au sein des interactions humaines, qui est le résultat d'une rationalité bornée. Elles peuvent garantir la stabilité, mais pas l'efficacité. Des organisations inefficaces peuvent perdurer parce qu'elles contribuent à la stabilité et l'harmonie dans l'interaction et parce qu'elles sont imbriquées dans la culture et la tradition. Celles-ci génèrent des contraintes informelles qui produisent la stabilité organisationnelle.

Le bien-être individuel

L'école du *Public Choice* voit les institutions comme de simples agrégations de préférences individuelles. Les institutions sont l'accumulation de choix individuels basés sur des préférences devant maximiser l'utilité. Elles sont la création de bureaucrates et de politiciens qui les manipulent et les utilisent pour maximiser leur bien-être. Ceux-ci tentent par exemple d'accroître le budget dont ils sont responsables, ou encouragent des actions devant assurer leur réélection, ce qui mène à la surproduction de biens publics. De ce fait, les institutions dégénèrent dans le temps. Elles ne servent plus le bien-être public et elles finissent par devenir un obstacle aux échanges efficaces.

Les règles

Le néo-institutionnalisme a également émergé en science politique (principalement en réponse au behaviourisme, selon lequel, similairement au *Public Choice*, les institutions sont le résultat de l'agrégation des rôles et comportements individuels) où il cherche à comprendre la structure profonde et complexe et les règles du jeu qui influencent le comportement politique. Ce courant soulève des questions sur la façon avec laquelle les facteurs institutionnels influencent le bien-être des acteurs et les solutions préférées aux problèmes d'action collective. Il y a des règles (qui prescrivent, proscrivent et permettent) qui façonnent le comportement individuel au sein des organisations et peut-être de l'organisation elle-même (Ostrom, 1986). Comme on l'a vu au chapitre 3, on a suggéré qu'il est possible de mettre en place dans le cadre d'arrangements institutionnels un système d'incitatifs et de sanctions qui fait en sorte de stimuler la coopération entre acteurs ou entre organisations, en supposant que les agents rationnels vont y répondre de façon appropriée (Ostrom, 1990), de la même façon qu'on peut accroître la quantité d'information disponible et réduire les coûts de transactions (Stoker, 1998a).

Les normes

Le néo-institutionnalisme en sociologie explore le rôle des éléments institutionnels dans la définition de valeurs, normes, intérêts, identités et croyances. Il y a des valeurs partagées par les membres d'une organisation, une compréhension de ce que doit être le comportement approprié de l'organisation, et qui sont comprises de façon tacite (March & Olsen, 1989). Ces valeurs, coutumes, habitudes incorporées dans l'organisation créent une logique d'appropriation (*appropriateness*) qui guide le comportement des individus évoluant en son sein (*embeddedness*) (Granovetter, 1985).

La décision d'externaliser ou d'internaliser les transactions ne saurait se limiter aux coûts de créer et de maintenir différents arrangements institutionnels. Les marchés et les hiérarchies sont plus complexes que vus sous l'angle de l'efficacité. Les marchés ne sont pas nécessairement anonymes ni désordonnés, et les firmes ne sont pas nécessairement contrôlées ni ordonnées. Comment chaque institution fonctionne dépend des relations personnelles et des réseaux de relations entre les firmes ainsi qu'en leur sein. L'ordre et le désordre, l'honnêteté et la malversation ont plus à faire avec les structures de ce type de relations qu'avec la forme organisationnelle. Les relations entre firmes et au sein des hiérarchies peuvent effectivement être différentes entre les pays, qui ont des cultures et des valeurs différentes (Granovetter, 1992).

Cette approche voit donc le comportement des agents, et par le fait même leur organisation et l'économie dans son ensemble, lié à des réseaux sociaux et des relations institutionnelles. Par

conséquent les institutions apportent de l'ordre dans la vie politique et la simplifie. Les institutions sont l'expression de normes dans les processus de décision et le comportement et fournissent une logique d'appropriation. De simples procédures et structures reflètent un ensemble de normes, valeurs, intérêts, identités et croyances. Ces facteurs sont plus importants que ceux qui maximisent l'utilité et les intérêts.

Ainsi, des courants de la recherche s'accordent sur le caractère restrictif du critère d'efficacité fondé sur une comparaison des bénéfices et des coûts en ce qui concerne la formation d'organisations. Plutôt descriptifs, ils ont du mal à expliquer la dynamique des organisations, comment elles évoluent et se structurent, et apportent peu d'éléments utiles sur le plan analytique. Cependant, ils attirent l'attention sur des facteurs qui peuvent encourager les gouvernements et la société à garder une certaine cohérence dans leur cadre institutionnel et à limiter leur morcellement (à l'exception notable du *Public Choice* qui renforce plutôt les arguments en faveur d'une privatisation de l'appareil public ou de sa mise en compétition avec le secteur privé afin de limiter ses coûts). Comme la théorie des coûts de transactions influencera la délégation au secteur privé, certains parmi ces courants contribueront à l'expérimentation d'autres moyens d'améliorer la gouvernance (par exemple, la gestion de réseaux, que l'on verra un peu plus loin).

Ces courants ont par ailleurs influencé l'expérimentation d'une voie intermédiaire entre délégation au secteur privé et gestion par le secteur public, fondée sur des critères proches de l'efficacité mais également liés à la satisfaction des utilisateurs.

La satisfaction des utilisateurs : l'État entrepreneurial

Après les vagues de privatisation et de réglementation qu'ont connues dans les années 1980 les États-Unis et le Royaume-Uni on a fait le constat que si on ne souhaitait pas augmenter les impôts et qu'on ne pouvait réduire davantage les dépenses du gouvernement il était nécessaire de produire plus et mieux à moins de frais.

La proposition de « gouvernement entrepreneurial » (Osborne & Gaebler, 1992) peut ainsi être vue comme une défense du secteur public dans un contexte où la productivité et l'efficacité sont les maîtres mots. En gros, l'État aussi est capable de satisfaire les attentes de résultats, si on introduit des méthodes et techniques du secteur privé tout en respectant la nature publique de l'organisation gouvernementale (Kickert & Koppenjan, 1997 ; Politt, 1993). Cette approche est celle qui a été retenue dans le cadre du National Performance Review présidée par Al Gore (1993). La conduite

même de cet exercice reflétait le besoin de transformer les institutions bureaucratiques en des institutions entrepreneuriales, prêtes à éliminer les activités obsolètes et ouvertes aux idées nouvelles.

Cette forme d'État entrepreneurial s'est traduite par un cadre de gestion où les responsables ont un plus grand champ d'action et s'ajustent en permanence afin de satisfaire les demandes légitimes des utilisateurs. Dans ce cadre, la contractualisation et les mécanismes de marché sont vus comme des moyens qui peuvent être utilisés pour atteindre les mêmes objectifs (Considine, 2005).

3. L'expérimentation institutionnelle

Si la décentralisation et la délégation représentent la majorité des réformes apportées à la gestion de la politique publique au cours du dernier quart de siècle, leur résultat combiné a donné naissance à un outil de gouvernance à part entière. Une forme hybride entre décentralisation et délégation a en effet vu le jour dès le début des années 1980 et s'est accélérée pendant les années 1990. Plusieurs pays, avec le Royaume-Uni comme chef de file, ont favorisé l'émergence de nouvelles approches d'intervention sur le terrain de manière spontanée et des innovations dans l'offre de service. L'objectif a été de dynamiser les services et de les rendre plus efficaces, par le biais d'une plus grande concurrence. À cette fin, ils ont créé des programmes à être mis en œuvre au niveau local, que ce soit par les autorités locales ou d'autres agences, ils ont passé des contrats directement à des fournisseurs locaux pour la fourniture de services et ils ont mis sur pied de nouvelles agences locales, publiques, quasi-publiques, ou en partenariat avec le secteur privé afin d'exécuter des tâches spécifiques.

Ces réformes ont multiplié les intervenants privés, publics ou quasi-publics. Au Royaume-Uni, une étude a estimé à 5.521 le nombre d'agences à objectif spécifique (*special-purpose agencies*) sur le territoire du Royaume-Uni dans les années 1990 (Weir & Hall, 1997). Il n'est pas clair si cette approche a mené à une plus grande efficacité des services gouvernementaux. Certes on a compensé le manque de suivi de la mise en œuvre de programme au niveau local en renforçant dans certains cas le contrôle du gouvernement central sur le financement. Sous cette lumière certains ont avancé que ces mesures ont pu accroître la capacité d'intervention de l'État (Saward, 1997). Mais en général on s'accorde pour dire que cette approche a contribué à fragmenter les structures institutionnelles et la politique publique (Harding, 2000). D'autres vont plus loin et pensent, comme Rhodes (1997a,b,c) que la fragmentation du système de mise en œuvre au niveau local a miné la capacité du centre de conduire la politique. Il en tient pour témoin les services sociaux qui sont assurés au niveau local par un réseau d'organisations du gouvernement central, des autorités locales, des autorités de la santé publique, des agences quasi-publiques, des entreprises privées et des groupes volontaires. Les agences gouvernementales se retrouvent au cœur d'un vaste réseau de relations public-privé sur lesquelles ils

ont peu d'influence même s'ils demeurent bien souvent responsables de la qualité et de la quantité des services fournis à la population.

Des considérations semblables ont été émises sur le *Job Network* australien qu'on a mentionné plus haut. On a évalué que la compétition et les faibles liens entre les acteurs du domaine de l'emploi au sein d'un régime fédéral décentralisé et faisant intervenir de multiples acteurs des secteurs privé et associatif empêchait la coordination efficace des actions, et notamment celles entre l'emploi, le développement économique et les services sociaux. Privilégier les mécanismes de marché et la multiplication des fournisseurs peut réduire les coûts et accroître l'efficacité mais peut créer des problèmes de fragmentation qui favorise la compétition au détriment de la coopération (Considine, 2001). De même dans le cas néerlandais, on a pu remarquer que les initiatives les plus efficaces en matière de réinsertion sur le marché du travail étaient celles qui misaient sur une pleine coopération des acteurs impliqués dans la chaîne d'intégration, ce qui était devenu difficile dans un contexte de fourniture de services par des agences commerciales (Sol, 2003).

La multiplication des acteurs et des intermédiaires peut mener à un affaiblissement de l'imputabilité des résultats. Comme on l'a évoqué plus tôt, la multiplication des relations d'imputabilité peut mener à perte de contrôle car il devient difficile de suivre, d'analyser et de contrôler l'ensemble des résultats du système, et la multiplicité des acteurs dilue la responsabilité de chacun. Les cadres d'imputabilité ne sont souvent pas ajustés à ce genre de situation, comme le fait remarquer Rhodes (1997b). Lorsque plusieurs activités sont menées au niveau local, il pourrait être plus efficace de confier la responsabilité de la supervision à une autorité locale, plus près des problèmes et des individus, qui pourrait elle être imputable devant les sources de financement comme le recommande Straits (2003) dans le cas des *Workforce Development Boards* aux États-Unis, mais ceci n'a pas été le cas du Royaume-Uni, où les autorités locales ont été « émasculées » par les mêmes réformes (Rhodes, 1997b). On souligne enfin la création de quangos dirigés par des membres non élus mais nommés, comme une source importante de perte d'imputabilité, puisque ceux-ci ne sont pas à proprement parler imputables devant le gouvernement des résultats atteints. On compense parfois ce manque par des enquêtes auprès des utilisateurs sur la qualité des services rendus, mais on confond alors satisfaction et imputabilité (Rhodes, 1997a).

L'État devient une collection de réseaux interorganisationnels composés d'acteurs gouvernementaux et de la société dans son ensemble où aucun n'est souverain sur les autres mais tous sont interdépendants. Chacun est mû par des intérêts, des préférences et est alimenté par des sources financières distinctes. Ces réseaux s'organisent de manière autonome. Dans ce contexte, la distinction

entre secteurs public, privé et associatif perd de son sens, et le gouvernement est un acteur parmi d'autres et ne possède pas de légitimité particulière. En effet il n'existe aucune autorité hiérarchique centrale puisque aucun des acteurs n'a la capacité de contrôler les autres, ni de définir le cadre stratégique (Rhodes, 1997b ; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997a).

3.1 Gérer les réseaux

Pour améliorer la gouvernance dans un contexte de multiplication des acteurs, on a suggéré que l'un des acteurs gère le réseau. La gestion de réseaux a pour but de coordonner des stratégies d'acteurs avec des buts et des préférences différents à l'égard d'un problème particulier ou d'une mesure particulière dans le cadre d'un réseau de relations interorganisationnelles. Cette tâche est délicate puisque le *manager* doit manipuler des cadres d'interactions complexes et identifier une stratégie adaptée aux différentes perceptions, préférences et stratégies des acteurs impliqués (Kickert et al., op. cit.).

La coordination interorganisationnelle peut réduire les coûts de transaction en structurant les relations et interactions entre les organisations. La coordination elle aussi comporte des coûts, qui peuvent être perçus comme un risque de perte de ressources ou comme une menace aux valeurs critiques, au paradigme de base ou à l'intégrité fondamentale de l'organisation. Comme l'ont bien exprimé Pressman & Wildavsky (1973), chacun des acteurs est favorable à une meilleure coordination dans la mesure où il en dicte les modalités. Les bénéfices anticipés de la coordination – possibilité de résoudre un problème partagé, maintenir son intégrité, le potentiel d'un apprentissage collaboratif ou rehausser ses valeurs de base (Weiss, 1989 ; Alter & Hage, 1993 ; Alexander, 1995) – doivent donc être supérieurs aux coûts perçus afin de convaincre une organisation de participer à un exercice de coordination. D'autres facteurs viendront affecter le potentiel d'interaction. Les facteurs positifs sont: l'attitude des organisations l'une envers l'autre, si elles partagent le même environnement, si elles ont des interdépendances en général, si elles ont un historique de bonnes relations, si elles sont associées à la production de biens ou par la technologie ou si elles se complètent d'autre manière. Les facteurs négatifs sont: les conflits sur les zones d'intervention, des différences marquées quant aux produits, la volatilité de l'environnement et la fragmentation du système politique et économique. La coordination peut être définie sur un continuum allant de l'ajustement volontaire au contrôle systématique (Alexander, 1995)

Le défi qui se pose est de faire en sorte que les acteurs en réseau coopèrent entre eux en vue d'une solution à un problème. Il faut trouver des outils pour gérer les réseaux de manière à permettre ce résultat. La recherche en administration publique a tenté de fournir des réponses à ce défi. Elle a

établi que la gestion de réseaux comprend trois types d'activités : l'intervention sur un schéma (*pattern*) de relations, la construction de consensus et la solution de problème. Les tâches à accomplir sont les suivantes : l'activation des réseaux (initier un processus d'interaction), l'organisation des interactions (définir les règles et procédures) ; le mise en relation (relier les problèmes, les solutions et les acteurs), la facilitation (mettre en lace les conditions d'interaction efficaces), la médiation et l'arbitrage (résoudre les conflits). Dans le cas où des solutions ne peuvent être trouvées, le *manager* peut chercher à restructurer le réseau (par exemple en modifiant sa composition ou les règles du jeu) (Kickert & Koppenjan, 1997).

Les tenants de cette approche considèrent que le gouvernement est dans une position idéale pour assurer le rôle de *manager* du réseau. Lui seul est mieux à même de réduire ou d'éliminer les inconvénients liées aux réseaux de politiques et ainsi faire en sorte qu'ils répondent le mieux aux attentes générales. Le gouvernement peut utiliser la réglementation, les moyens financiers et les outils de communication pour influencer les actions, les relations et les perceptions des acteurs.

Cependant, si elles sont certes qualifiées pour animer une coopération autour de buts qu'elles représentent et poursuivent elles-mêmes, il n'est pas certain que les agences gouvernementales parviennent à faire converger les actions autour de leurs buts. Dans un réseau autonome où les acteurs sont interdépendants, et où les agences gouvernementales ne contrôlent pas toutes les actions incluant les relations budgétaires et les flux financiers, les acteurs bénéficient d'une égale légitimité de leurs objectifs, intérêts et préférences. Par conséquent, le résultat de la participation du gouvernement, et de son rôle de *manager*, peut donner lieu à des solutions de négociation et de compromis n'allant pas dans le sens de l'intérêt collectif. On a souligné le cas des politiques de l'environnement comme exemple d'intérêt non suffisamment pris en compte dans les réseaux d'acteurs impliqués (Marin & Mayntz, 1991 ; Marsh & Rhodes, 1992).

Dans ce contexte où le gouvernement n'a pas de légitimité particulière, on peut d'ailleurs se demander pourquoi les agents gouvernementaux seraient les mieux placés pour gérer les réseaux. Ces agents sont dans une certaine mesure plus contraints dans leur action que d'autres. Il ne leur est pas possible de négocier sur les objectifs qu'ils poursuivent et possèdent ainsi une marge de manœuvre réduite. Leurs actions sont également contraintes par les normes, règles et comportement qu'ils s'imposent à eux-mêmes (par exemple en ce qui touche la gestion administrative, l'attitude envers les minorités). Alors que d'autres acteurs sont capables de faire preuve d'ingénuité sur ces questions, le gouvernement est limité par le comportement exemplaire dont il doit faire preuve. Le gouvernement

est imputable devant le parlement et la population, et son comportement est scruté à la loupe dans nos démocraties (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997b).

On peut ainsi penser que le secteur privé, plus entrepreneurial, sera souvent mieux à même de trouver des solutions aux problèmes de coordination qui se posent entre les membres du réseau. Dans ce cas de figure, il n'est pas clair que les solutions trouvées aux problèmes iront dans le sens du bien-être collectif et dans celui d'une meilleure prospérité. Il n'est pas certain par exemple que parmi les solutions possibles ne figureront pas des « échanges de bons procédés » faisant l'économie de la coordination sur des thèmes et passant outre les cas qui le nécessiteraient.

Quelle que soit l'identité du *manager*, les solutions du jeu en réseau seront vraisemblablement trouvées par le biais d'une négociation fermée qui ne prend pas en compte les intérêts plus large de la société civile notamment ou d'autre secteurs de politiques. On a émis que ces processus s'assimilent à des *systèmes* (ou des « sous-systèmes ») dominés par des groupes bien organisés, qui mènent à une sclérose du secteur public. Les décisions prises dans ce type de réseaux ne permettent pas de déterminer précisément qui est responsable de quoi et diluent en conséquence l'imputabilité des résultats. Cette imputabilité se trouve d'autant plus affaiblie que les processus de négociation en réseaux ne prévoient pas de mécanisme de participation démocratique (Rhodes, 1997d ; Marin & Maintz, 1991 ; Marsh & Rhodes, 1992). Les travaux de recherche les plus récents dans ce domaine se penchent d'ailleurs sur les moyens d'ancrer les réseaux dans les processus démocratiques (Sørensen & Torfing, 2005).

3.2 Réseaux pragmatiques (search networks)

Or la participation démocratique et une plus grande transparence sont des clés qui peuvent justement permettre aux réseaux de donner des résultats allant dans le sens d'une meilleure gouvernance.

Deux phénomènes viennent influencer aujourd'hui les cadres d'imputabilité, et peuvent avoir un impact sur le fonctionnement des réseaux : l'emphase sur les performances et la fluidité de l'information :

- *L'accent sur les performances.* Les vagues successives de réformes managerialistes du secteur public ont contribué la mise en place d'indicateurs de performance dans la plupart des domaines d'action publique. Ceux-ci sont parfois éclatés par type d'acteur et par

profession. Ces indicateurs sont quantitatifs et facilitent la comparaison d'une situation entre localités, entre services publics, entre fournisseurs, etc.

- *La fluidité de l'information.* On produit aujourd'hui l'information avec beaucoup de rapidité et on la rend disponible à un public large. L'Internet, les *newsletters* électroniques propagent l'information et facilite la comparaison des performances entre agences, organisations, ou localités et entre les membres d'une même profession ou d'un même groupe. Ceci favorise l'établissement de diagnostics par le plus grand nombre.

Sabel (2005) et O'Donnell & Sabel (2001) illustrent cette situation par le cas de la réforme des programmes d'enseignement dans les écoles primaires, décidée et mise en œuvre au cas par cas aux États-Unis et pour lesquels des situations d'indécision ont perduré dans certaines régions et localités pour diverses raisons. Les progrès que nous venons d'évoquer ont fait en sorte que l'information sur les performances des professeurs et des gestionnaires des écoles est devenue davantage disponible que par le passé. Il est dorénavant possible pour les parents de les comparer en ayant accès à l'Internet notamment, ce qui peut les inciter à participer davantage aux processus de consultation et de décision qui concernent l'école. Ces développements favorisent non seulement une meilleure imputabilité envers le public mais aussi une meilleure imputabilité mutuelle entre les groupes impliqués par le problème de l'inadaptation du programme d'enseignement et sur leurs efforts à le résoudre, que ce soit les professeurs, les gestionnaires ou les parents. Cette meilleure information et imputabilité expose davantage chaque partenaire et favorise la responsabilité.

Selon Sabel (2005), cette imputabilité mutuelle facilite également l'identification et la mise en œuvre de solutions novatrices et pragmatiques qui peuvent compenser l'effet négatif de la séparation entre décision et mise en œuvre issue du *New Public Management* qui favorise la focalisation sur des objectifs précis et qui est souvent en cause dans l'absence de solutions efficaces et intégrées aux problèmes complexes. Ainsi ces phénomènes ont contribué à réformer certains programmes d'enseignement aux États-Unis (notamment, l'adoption de programmes plus progressifs à Chicago), comme ils ont permis d'améliorer les processus de développement des produits dans certaines grandes entreprises (par exemple, Toyota). Selon Sabel, ce genre d'approche (*search networks*) peut être utile pour trouver des solutions aux problèmes soulevés dans la fourniture d'un certain nombre de services publics, comme la garde d'enfants, la police de communauté, la formation professionnelle.

Ainsi, sur des problématiques relativement précises et confinées, on peut mettre à profit la disponibilité de l'information sur les performances pour donner des incitations aux agents à fournir de manière spontanée leur contribution à la solution du problème identifié. Ces cas ne nécessitent pas

d'intervention de la part d'un *manager*, chaque partenaire étant sensibilisé à sa propre responsabilité dans la solution potentielle du problème. L'imputabilité verticale, réduite en réseau, est compensée par une imputabilité envers le public et entre les partenaires.

Rien n'indique cependant qu'un tel mécanisme puisse fonctionner pour des problèmes de coordination faisant intervenir différents secteurs, chacun ayant ses propres problèmes de mise en œuvre pouvant être résolus séparément. Par ailleurs, ce type de mécanisme n'agit que sur des questions qui interpellent suffisamment l'opinion publique ou les utilisateurs directs pour provoquer un processus de solution et l'identification d'une solution pragmatique. Les situations pour lesquelles on souhaite améliorer la coordination, l'adaptation et la participation ne figurent peut-être pas parmi ces questions populaires.

Les réseaux pragmatiques semblent avoir une certaine capacité à résoudre des problèmes bien définis, et qui concernent principalement la fourniture de services (dans l'exemple de l'école : gestion locale de l'école, définition du programme d'enseignement, choix des méthodes), à l'image des processus de développement de produits dans le secteur privé. Ces processus spontanés ne sont pas fréquents et ne sont peut-être pas suffisants pour régler les questions plus larges et intersectorielles. Afin de stimuler la solution de problèmes sur un plan intersectoriel, certains gouvernements ont mené des initiatives à leur niveau, c'est-à-dire central.

3.3 Le gouvernement holiste

Peut-on arriver davantage à une meilleure gouvernance en s'attaquant aux problèmes de coordination au niveau central ? Le gouvernement confronte des problèmes complexes qui apparaissent comme intraitable (« *wicked* » *problems*) pour sa structure cloisonnée. Une solution proposée est de former un gouvernement holiste qui relie et recouvre chacun de ses compartiments sectoriels (Perri 6, 1997). La question de la faisabilité de cette proposition a été posée directement par le gouvernement du Royaume-Uni après l'élection du New Labour en 1997, qui a élaboré un certains nombres de propositions visant à créer une culture horizontale au sein du gouvernement, adapter les processus d'élaboration de politiques aux enjeux transversaux et à flexibiliser les instruments budgétaires afin d'être en mesure de répondre aux priorités transversales (Cabinet Office, 2000a, 2000b, 1999).

Les principales mesures prises par le gouvernement ont été de créer dix unités transversales au sein du gouvernement central sur les thèmes transversaux qu'il a considérés comme prioritaires, comme la prévention de la délinquance ou l'aide aux sans-abris. Certaines unités (exclusion sociale,

maternité juvénile, lutte contre la drogue, renouvellement des quartiers) ont entrepris des consultations directement auprès d'une vaste audience, comprenant les représentants des groupes communautaires, les fournisseurs de services et les autorités locales. Ces groupes ont développé des stratégies pour atteindre leurs objectifs et les ont mis en œuvre soit en essayant de modifier la mise en œuvre des programmes réguliers soit en proposant de nouveaux services.

Il a été difficile en pratique de convaincre les services publics de modifier la mise en œuvre de leurs programmes puisqu'ils ont des objectifs précis à atteindre dans le cadre de leurs activités et disposent de peu de marge de manœuvre. Dans certains cas les unités ont réussi à faire augmenter les ressources disponibles des agences concernées, ce qui pu permettre de mieux atteindre les objectifs transversaux. Mais le manque de ressources des unités n'a pas permis à celles-ci d'assurer le suivi de la mise en œuvre ou de l'adapter aux conditions locales, ce qui a contribué à mettre sur pied de nouveaux programmes ou services ciblés avec des modalités très strictes. La multiplication des objectifs à atteindre a en fait réduit les possibilités de travail transversal et parfois donné lieu à des duplications avec des services existants (Cabinet Office, 2002).

Cette approche fait donc apparaître en quelque sorte une nouvelle forme de centralisation : le gouvernement décide des priorités transversales, et les unités transversales qu'il crée prescrivent, sans réelle base locale d'information, des stratégies et des moyens d'intervention. Les possibilités d'adapter la politique gouvernementale aux conditions et problèmes locaux et de la coordonner en fonction des besoins sont clairement limitées dans ce modèle fondé sur les capacités de groupes d'experts. Comme le font remarquer O'Donnell et Sabel (2001), seul un être omniscient peut avoir une pleine compréhension du tout et de ses parties ; et Rhodes (2000) : il y a une contradiction entre la croyance selon laquelle les chefs ont une meilleure information et celle qui veut que les structures décentralisées nécessitent une approche de gestion plus flexible ou indirecte pour être efficaces. Les coûts générés par le « pilotage » (*steering*) du gouvernement holiste sont considérables : un code d'opération doit être imposé aux agences locales, et contrôlé, suscitant des frictions et comportant une perte de flexibilité pour traiter les problèmes localisés.

Les initiatives faisant la promotion d'un gouvernement holiste peuvent avoir un effet pervers : le gouvernement compense ces faiblesses en alimentant la multiplicité des actions et la complexité des réseaux. Bien sûr plus d'interrelation avec les réseaux peut permettre d'alimenter davantage le processus de coordination, mais dans la mesure de la marge de manoeuvre donnée aux différentes agences publiques.

4. Le partenariat

Afin de stimuler une coordination basée sur les problèmes et les priorités locales de manière décentralisée, on opte souvent pour le partenariat comme outil de gouvernance. Le partenariat est créé dans un objectif général pré-déterminé dans la plupart des cas (et notamment par le niveau central lorsque c'est lui qui en prend l'initiative) mais il doit établir une stratégie adaptée à son contexte. Les membres des secteurs public, privé et de la société civile interpellés par l'objectif général fixé pourront participer s'ils le souhaitent et s'il leur en est possible en fonction des mécanismes de représentation qui auront été mis en place le cas échéant. Les moyens d'actions dépendront de ce qui est disponible : ou bien on utilisera les programmes et services déjà mis en place, ou bien on pourra chercher à en créer de nouveaux.

Les partenariats ont été reconnus il y a plus d'une vingtaine d'années comme un moyen prometteur d'aider les communautés locales à résoudre les problèmes spécifiques à leur région. Pour répondre aux pressions croissantes, les autorités locales, les entreprises privées et les organisations de la société civile ont cherché de nouveaux moyens de promouvoir le développement économique et social à l'échelle locale. Le partenariat a été recommandé comme moyen d'obtenir une mobilisation des ressources et un impact maximum, et a contribué à apporter une réponse aux situations de crise, comme la fermeture d'usines et les problèmes des quartiers défavorisés. Le partenariat a ainsi été une caractéristique fréquente des initiatives locales en faveur de l'emploi et du développement économique à la fin des années 1970 et dans les années 1980.

L'OCDE a étudié quelles réponses les initiatives fondées sur le partenariat ont apporté à la montée du chômage (OCDE, 1993). L'étude a montré que les initiatives locales de création d'emplois étaient plus efficaces quand des accords, formels ou informels, étaient conclus entre les différents niveaux de gouvernement, le secteur privé et le secteur associatif. En l'absence de partenariat, les chances de réussite sont plus faibles, les divers groupes et individus étant susceptibles de s'efforcer de résoudre d'importants problèmes structurels sans disposer des informations et du soutien nécessaires, sans parler du risque de chevauchement et d'actions contre-productives. Cela dit, les partenariats peuvent compliquer le processus, car les objectifs et méthodes des partenaires peuvent ne pas être complémentaires et provoquer des conflits d'intérêt. Les partenariats devraient donc être flexibles et définir clairement les objectifs, les méthodes et les responsabilités.

L'étude a également porté sur plusieurs initiatives locales de création d'emplois prises dans le cadre d'un partenariat et recensé les caractéristiques communes aux initiatives les plus efficaces : i) les objectifs et stratégies sont formulés plus clairement et avec plus de réalisme après évaluation des

atouts et faiblesses de la région concernée et acquisition d'une bonne connaissance de l'environnement économique, des ressources et des débouchés existant à l'échelon local pour les produits locaux ;
ii) les actions étant davantage susceptibles d'être durables lorsqu'elles mobilisent fortement les acteurs locaux, il est nécessaire qu'elles s'appuient sur les ressources humaines, physiques et financières locales.

Intégration dans les cadres d'intervention politique

Les premières politiques gouvernementales en matière de partenariat ont été mises en œuvre peu après les premières expériences locales. Au Canada, le programme Développement des collectivités a été mis sur pied dès 1986 pour aider les communautés locales à parvenir à une autonomie économique durable grâce aux partenariats. Il s'est fondé sur l'expérience de projets pilotes menés à partir de 1979 (Nanaïmo, Colombie-britannique, et Gainsborough, Nouvelle-Écosse) et qui ont rapidement essaimé sur le territoire canadien. Deux Sociétés d'aide au développement des collectivités voient notamment le jour au Québec, à Maniwaki et aux Îles de la Madeleine, en 1981. En Irlande, 12 partenariats pilotes ont été mis en place en 1991 par le gouvernement pour lutter contre le chômage de longue durée. L'expérience s'étant avérée probante, le soutien financier (complété par une aide de l'Union européenne) a été étendu à 38 zones en 1994. Une nouvelle mesure étendra le partenariat à l'ensemble du pays en 2007-2008 (qui comptera entre 60 et 70 partenariats). Des partenariats ont aussi été lancés dès 1993 en Italie méridionale (notamment à Caltanissetta, Sicile), plus tard soutenus par la législation (1996) et promus à l'ensemble du Mezzogiorno.

C'est à époque que l'Union européenne a commencé à considérer le partenariat comme un moyen de faciliter la lutte au chômage et de réduire les disparités en matière de développement, et qui pouvait stimuler l'allocation des ressources financières prévues à ces fins. Le modèle de partenariat mis sur pied par l'initiative européenne (qui a reçu une aide financière spéciale pendant les années 1997-1999), le « Pacte territorial pour l'emploi », est toujours en opération dans plusieurs pays et régions de l'Union, et notamment en Autriche, en Espagne, en Finlande, en France, en Grèce, en Irlande et en Italie.

Une étude consacrée au réseau de partenariats locaux en Irlande à ses premières heures a permis de mieux déterminer le rôle que peuvent jouer les partenariats pour améliorer la gouvernance (OCDE, 1996a). Elle montre que les partenariats constituent des modèles pour l'élargissement de la participation à la transformation de l'économie et de la société. Les partenariats permettent de canaliser la participation des acteurs locaux au développement local mais aussi à la formulation des politiques nationales, dès lors que les autorités nationales sont informées des leçons tirées et des

questions soulevées au niveau local. À cet égard, les partenariats irlandais ont été considérés comme ayant un rôle important à jouer dans la stimulation des réformes de l'administration publique et dans l'adaptation des objectifs nationaux afin de mieux répondre aux besoins locaux.

On a dénoté un point faible : le manque de légitimité institutionnelle et démocratique qui fait que les partenariats sont vulnérables aux problèmes de coordination, tant sur le plan horizontal (entre partenaires) que vertical (entre les partenariats et l'administration centrale). Pour aider les partenariats à définir leur rôle et préserver leur capacité à innover, il faut mettre en place un cadre d'action plus stable. Il a été recommandé de renforcer leur cadre d'imputabilité des résultats tout en continuant à leur laisser une marge de manœuvre importante dans la gestion des activités locales. On pourrait y parvenir par un processus d'expérimentation, de comparaison et d'évaluation des différents modèles de coordination et de combinaisons de relations utilisés à l'échelon local (un processus désigné sous le terme d' « expérimentalisme démocratique »). D'autres études plus récentes ont permis d'étayer les faiblesses des partenariats sur le plan de l'imputabilité, en particulier envers la communauté locale (Skelcher, Mathur & Smith, 2005 ; Geddes, 2000). Elles ont identifié une tension entre participation universelle, qui sous-tend les institutions de démocratie représentative, et participation sélective telle qu'elle est pratiquée dans les nouvelles formes de gouvernance comme les partenariats, et qui n'est pas exempte de contradiction en ce qui concerne l'objectif d'amélioration de la gouvernance (Quinn, 2005).

Aujourd'hui, dans la plupart des pays de l'OCDE, les gouvernements soutiennent des réseaux de partenariats, qui rassemblent des acteurs des secteurs public, privé et associatif, représentant l'État, les employeurs, les travailleurs et l'ensemble de la société civile. Bien qu'il n'existe pas de modèle universel de partenariats, ils partagent quelques tâches principales :

1. poursuivre un objectif général, comme stimuler le développement économique, promouvoir la cohésion sociale, améliorer la qualité de la vie ;
2. s'efforcer d'atteindre cet objectif principalement en augmentant le degré de coordination entre les politiques et les programmes à travers les différents services et niveaux d'administration, et en les adaptant au contexte local ;
3. lorsque le résultat d'une meilleure coordination est insuffisant, créer de nouveaux projets et services ;

4. travailler à l'échelon local afin de faire participer les acteurs locaux, notamment la société civile, à la définition des priorités et au développement des projets, et d'exploiter les ressources et compétences locales.

La mission est bien illustrée par la politique du gouvernement du Royaume-Uni concernant les partenariats stratégiques locaux (LSPs, *Local Strategic Partnerships*). Cette politique vise à rassembler, au niveau local, les différentes composantes du secteur public et des secteurs des entreprises, communautaire et associatif afin de mieux coordonner les initiatives et services, pour atteindre un objectif de politique plus général :

"Notre objectif est d'améliorer la qualité de la vie de chacun. Le simple bon sens veut que nous y parviendrions mieux si nous travaillons ensemble. Le gouvernement considère que les partenariats stratégiques locaux sont le principal moyen de veiller à ce que nous collaborions. Les LSP sont des partenariats stratégiques multi-agences, multisectoriels. Ils peuvent assurer la coordination entre les services, les agences et les organismes locaux de manière à ce que le travail soit accompli de façon cohérente et efficace au niveau local. Ils peuvent réunir les secteurs communautaire, associatif et privé pour s'assurer qu'ils jouent un rôle dans la fourniture du service. (...)

Les LSP reposent sur l'idée que tous les prestataires de service locaux devraient travailler ensemble, et avec le secteur privé et l'ensemble de la communauté locale pour se mettre d'accord sur une approche holistique de la résolution des problèmes, s'appuyant sur une vision commune, des objectifs partagés, la mise en commun des compétences et des priorités partagées en ce qui concerne l'allocation des ressources" (Rt Hon Hillary Armstrong MP, avant-propos du document de consultation sur les LSP, Department for the Environment, Transport and Regions, 2000).

Des travaux menés par l'OCDE (2001, 2004) et d'autres ont montré que l'impact principal des partenariats devait être vu en terme de l'amélioration de la gouvernance. C'est par leurs efforts pour mettre en cohérence les actions autour de stratégies partagées et en impliquant les différents secteurs de la société que les partenariats sont parvenus à connaître des résultats en matière d'entrepreneuriat, d'amélioration des compétences ou de cohésion sociale. Mais les partenariats souffrent d'un déficit d'imputabilité. Lorsque des ressources provenant de différents secteurs sont dépensées par un partenariat, qui est responsable de quoi ? Comment attribuer les résultats aux différents membres qui le composent ? La gestion de ressources publiques est-elle compatible avec la nature volontaire de la participation au partenariat ? Comment concilier différents degrés de représentation et de légitimité

(gouvernement, autorités locales, secteur privé, société civile), chacun avec un cadre d'imputabilité différent ?

Comme on vient de le voir, le partenariat cherche à conjuguer les efforts des services publics, du secteur privé et de la société civile autour d'un objectif général pour lequel une stratégie adaptée doit être élaborée. Il est le seul instrument visant à la fois à améliorer la coordination, l'adaptation et la participation, tous les autres instruments étudiés dans ce chapitre n'ayant qu'un objectif indirect en cette matière ou un effet incertain sur la gouvernance :

- la décentralisation permet d'ajouter un degré de flexibilité dans la gestion de la politique qui peut être mis à profit afin d'améliorer la gouvernance, un objectif cependant mis en rapport avec celui d'améliorer l'efficacité par rapport aux coûts ;
- la délégation au secteur privé, par la contractualisation et les PPP, a pour principal objectif d'améliorer l'efficacité par rapport aux coûts, bien qu'elle puisse conduire à une meilleure adaptation des mesures aux besoins locaux et à une plus grande participation d'autres secteurs lorsque ces effets concordent avec l'objectif principal ;
- l'expérimentation institutionnelle permet d'adapter les mesures aux besoins des utilisateurs mais au prix d'une plus faible capacité de coordination. La gestion de réseau peut permettre de mieux adapter les services aux utilisateurs et, dans les cas de grande fluidité de l'information, de résoudre des problèmes de coordination sur des problèmes circonscrits. Les effets de mesures transversales prises au niveau central sont incertains sur l'adaptation et la participation.

Le partenariat suscite cependant autant de questions qu'il semble apporter de réponse. Il soulève notamment des défis importants en matière d'imputabilité. Est-il la clé d'une meilleure gouvernance, celle d'actions plus cohérentes et efficaces pour accroître le niveau de vie dans un cadre d'interdépendance ?

C'est à ces questions que tenteront de répondre les chapitres suivants.

CHAPITRE 6

LE PARTENARIAT DANS SON CONTEXTE

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le partenariat apparaît comme l'outil le plus approprié pour améliorer la gouvernance. Malgré ses problèmes d'imputabilité, le partenariat entre les secteurs public, privé et de la société civile semble représenter une clé pour résoudre des problèmes complexes et interreliés. Par delà les réseaux, le partenariat fait intervenir des acteurs de différents secteurs et niveaux autour d'un problème ou d'un thème donné. Aussi il est utilisé dans un grand nombre d'économies avancées et dans différents domaines d'activités. Que cette expérience nous apprend-elle sur la capacité de nos économies à mener des actions efficaces et cohérentes pour accroître la prospérité dans un contexte d'interdépendance ?

De nombreuses études ont été conduites sur le partenariat. Ces études ont pour la plupart porté sur le résultat des activités des partenariats dans leurs domaines respectifs (par exemple, l'emploi, le développement économique, l'inclusion sociale). En d'autres mots, elles ont tenté d'évaluer la capacité du partenariat de mettre en œuvre des politiques, programmes, initiatives et projets. Elles n'ont que très peu porté sur l'impact des partenariats sur la gouvernance¹¹. Il s'agit pour la présente étude de combler ce vide.

L'approche qui sera prise ici consistera à nous saisir du concept opérationnel de la gouvernance dérivé du problème de la croissance économique au chapitre 4 et à l'appliquer à l'expérience du partenariat dans un ensemble de pays. Nous tenterons donc d'estimer la capacité avec laquelle les partenariats permettent de coordonner les politiques et les actions, d'adapter les politiques aux conditions locales et à faire participer la société civile et le secteur privé à l'orientation des mesures. Comme le point focal de l'analyse est l'impact sur la gouvernance et non les résultats de politique, il nous est possible de ce fait d'utiliser un échantillon très large comprenant différents types de

11 . On doit mentionner ici les travaux de Chris Skelcher et son équipe de l'Université de Birmingham (INLOGOV). Le « *Governance Assessment Tool* » qu'ils ont mis au point permet d'évaluer la performance démocratique des partenariats (imputabilité, gouvernance interne, accès au public, code de conduite des membres), un champ plus étroit que le concept de gouvernance développé dans cette étude (voir Skelcher, Mathur & Smith, 2004).

partenariats qui évoluent dans des domaines variés, allant du développement économique à l'inclusion sociale, ce qui représente une originalité de l'étude.

1. Méthodologie

La méthode utilisée par cette étude consiste en une série d'entrevues sur le terrain avec des opérateurs de partenariats et des représentants des organisations membres et non membres des partenariats dans différents pays. Les entrevues sont conduites en suivant une grille d'analyse à deux niveaux.

1.1 Champ de l'analyse

Le partenariat est défini dans cette étude comme un regroupement d'organisations se donnant un objectif commun de développement économique ou social sur un territoire donné.

Cette définition très large du partenariat permet de ne pas restreindre arbitrairement l'échantillon de formats institutionnels possible. Non seulement les partenariats sont de nature et de composition diverses, déterminées en fonction du contexte institutionnel, ses manques et ses faiblesses, mais sa forme est changeante dans le temps en fonction de besoins évolutifs en matière de gouvernance. Comme on le verra plus loin, des formes de collaboration qui à un certain moment donné n'étaient pas considérées comme étant des partenariats proprement dits sont devenues au fil de transformations dans certains pays des structures très semblables au modèle de partenariat le plus commun. Quoi qu'il en soit, on ne sait pas aujourd'hui qu'elle forme peut ou doit prendre le partenariat, dans le cas où celui-ci est jugé être un outil efficace pour améliorer la gouvernance. Il sera ainsi prudent à ce stade de considérer toutes les formes possibles.

Des considérations du même ordre peuvent être faites en ce qui concerne le périmètre géographique des partenariats. Ce facteur varie considérablement, certains partenariats couvrant de vastes étendues régionales tandis que d'autres opèrent à un niveau plus local, sous-régional. L'échantillon de notre étude reflète la diversité de superficies couvertes par des structures partenariales.

1.2 Premier niveau d'analyse

La grande diversité de cas à étudier en terme de nature et d'action peut poser des problèmes d'ordre méthodologique. Les activités des partenariats seront différentes selon qu'ils ont pour objectif l'entrepreneuriat ou l'inclusion sociale, par exemple. Par conséquent, les résultats des actions des

partenariats ne constituent pas une base appropriée pour la comparaison des partenariats. Nous avons plutôt décomposé les activités des partenariats en des fonctions qui leur sont communes quelle que soit leur mission, leur structure et leur contexte. Ceci est cohérent avec l'objectif de cette étude qui est de caractériser l'impact des partenariats sur la gouvernance.

L'activité des partenariats peut se décomposer en quelques grandes fonctions comme suit :

- *Encourager la coopération.* Pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés, les partenariats encouragent la coopération entre les organisations engagées dans le domaine qui les préoccupe de manière immédiate, évaluant la cohérence des différentes actions menées et proposant des solutions pour la renforcer.
- *Mener un exercice de planification stratégique.* Les partenariats mènent un exercice de planification stratégique visant à définir des buts communs afin de mieux atteindre l'objectif général fixé.
- *Mettre en œuvre la stratégie locale.* Enfin, le partenariat met en œuvre sa stratégie : il propose ou évalue des projets, prépare des mesures spécifiques, fournit des services, etc.

Les travaux sur ce premier niveau permettront de recenser, caractériser et regrouper les activités des partenariats sur l'axe de ces trois fonctions et de ramener ainsi sur une base commune l'information sur les activités des différents cas d'étude.

1.3 Second niveau d'analyse

On a ensuite analysé les résultats obtenus selon cette grille sous l'angle transverse de la gouvernance de manière à identifier les mécanismes de coordination, d'adaptation et de participation ainsi que leurs résultats. On a notamment cherché à identifier les moyens mis en œuvre pour s'affranchir de différents obstacles ou problèmes que pose le travail en partenariat, comme : le faible degré d'engagement des agents du service public et des élus locaux ; le rôle souvent purement formel des représentants des partenaires sociaux (syndicat et patronat) qui se refusent à une participation qui va au-delà de la protection des intérêts de leurs membres ; le peu de mobilisation des représentants de la société civile et du milieu des affaires local ; et la rigidité des dispositifs publics. Le fonctionnement des mécanismes utilisés ainsi que les effets perçus seront comparés le cas échéant entre les différents cas d'étude et on tirera des conclusions sur l'impact des partenariats.

1.4 Échantillon

Le travail de terrain a été réalisé auprès de 50 partenariats de modèles variés et oeuvrant sur les différents moteurs de croissance (innovation, entrepreneuriat, compétences, cohésion sociale). Des représentants de toutes les organisations partenaires concernées (l'État à travers les niveaux d'administration, les autorités locales et régionales, les syndicats et les organisations patronales, les ONG et les organisations de la société civile) et les opérateurs des partenariats. Au cours de cet exercice, a été examinée l'expérience de partenariats actifs dans 13 pays en Europe (Union européenne et hors UE) et en Amérique du Nord: Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Irlande, Italie, Mexique, Norvège, République tchèque, Slovaquie, et Suède.

2. Mise en contexte¹²

Le contexte institutionnel et politique constitue la toile de fond des partenariats. Cette section examine les principales caractéristiques institutionnelles utiles pour comprendre les raisons de l'existence et le rôle des partenariats dans les pays étudiés. Elle fera ensuite un survol rapide de la situation dans chacun des pays.

2.1 Importance du contexte institutionnel

Le champ d'action des partenariats est étroitement lié au contexte de gouvernance dans chaque pays. La façon dont les régions sont administrées et les politiques appliquées détermine les conditions dans lesquelles les relations entre les organismes s'établissent. Les principales caractéristiques du contexte de gouvernance, qui aident à comprendre pourquoi des organismes décident de travailler en partenariat, sont décrites ci-dessous : décentralisation, tripartisme, rôle des autorités locales, et répartition des pouvoirs.

Décentralisation. Dans plusieurs domaines, comme celui de la politique d'emploi et de la formation, l'action des pouvoirs publics a été décentralisée au niveau régional dans un certain nombre de pays. Comme on l'a vu au chapitre précédent, la décentralisation peut permettre de tenir davantage compte des préoccupations locales dans la mise en œuvre des politiques nationales. En outre, il peut être demandé aux autorités à l'échelon régional d'assumer la responsabilité de la coordination ou du contrôle, ce qui permet une meilleure intégration des intérêts locaux dans le processus de décision. La capacité de tenir véritablement compte des préoccupations locales dépend aussi de la taille des régions

12 . Une version antérieure de certaines parties du texte de cette section et de la suivante a été publiée dans OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : Publications de l'OCDE.

et du degré de responsabilité des antennes au niveau local. La prise de décision dans un cadre d'action décentralisé peut fort bien rester relativement centralisée dans les grandes régions si la plupart des décisions sont prises au niveau régional et que les bureaux locaux y sont peu associés.

Tripartisme. Dans certains pays, l'action concernant un secteur donné est conduite en coopération avec les partenaires sociaux (syndicats et patronat). Rassemblant des acteurs dont les points de vue diffèrent, les organisations tripartites offrent une tribune pour débattre des possibilités d'action et éventuellement parvenir à des accords ayant force obligatoire. Accorder dans ce contexte une certaine autonomie aux niveaux décentralisés peut faciliter la prise en compte du contexte local et la promotion de solutions concrètes (OCDE, 1996b). Cependant, les organismes tripartites sont souvent considérés comme des forums statiques où les avantages acquis sont préservés. Des développements survenus récemment dans certains pays ont accru l'utilité des mécanismes tripartites dans la résolution des problèmes de coopération et de coordination, comme nous le verrons. La différence entre les partenariats locaux et les organisations tripartites s'efface parfois, ces dernières mettant en place des mécanismes visant à faire participer la société civile et étendant le champ de leur action aux domaines social et économique.

Le rôle des autorités locales. Plus proche des citoyens, l'administration locale connaît mieux en principe les préoccupations exprimées par la population locale. Les autorités locales sont souvent responsables de la fourniture de services sociaux, ainsi que d'importants éléments de la politique de développement économique, notamment en matière d'infrastructure, de développement des activités industrielles et commerciales et d'aménagement du territoire. Dans les pays où elles jouissent de pouvoirs étendus et de structures budgétaires adaptées, les autorités locales sont à même de répondre aux préoccupations locales dans la limite de leurs compétences. Par ailleurs, dans maints pays une proportion considérable du budget municipal provient d'autres niveaux de l'administration et est affectée directement à des services spécifiques, ce qui n'apporte pas nécessairement de plus grande marge de manoeuvre ; le fait de disposer de ressources fiscales propres offre parfois la flexibilité nécessaire pour apporter une solution à différentes questions, mêmes celles qui ne relèvent pas strictement de la compétence de autorités locales.

Répartition des pouvoirs. Dans la mesure où les différents domaines de responsabilité – affaires sociales, emploi, infrastructures, enseignement, santé – sont gérés de manière cohérente aux niveaux supérieurs de l'administration, la gouvernance aux niveaux infranationaux devrait normalement s'en trouver normalement facilitée. Cette cohérence est souvent faible cependant, ce qui est une source d'inefficacité et de conflit au niveau local (FEACVT, 1998). Certains domaines, comme la politique

du marché du travail, sont eux-mêmes segmentés et il existe peu de mécanismes permettant de coordonner efficacement les actions des agences relevant d'autorités de tutelle différentes. Le mode de répartition des responsabilités entre les ministères, agences et organisations tripartites, ainsi que le nombre d'organismes concernés et l'existence ou non de mécanismes de consultation, de négociation ou de contractualisation des relations ont un impact déterminant sur la gouvernance.

2.2 La situation dans les pays étudiés

Les 13 pays étudiés dans ce rapport montrent la diversité des contextes de gouvernance, chacun d'eux présentant une combinaison unique des facteurs décrits ci-dessus. Cette section décrit le cadre de gouvernance général dans lequel évoluent les partenariats analysés dans cette étude.

Plusieurs pays se caractérisent par l'existence de structures de prise de décision décentralisées et par le rôle important joué par le tripartisme. En Autriche, un État fédéral, et au Danemark, les autorités régionales élues assument des responsabilités dans plusieurs domaines, comme le développement économique, les infrastructures et l'enseignement. En ce qui concerne le marché du travail, ces pays, ainsi que la région flamande en Belgique, ont des conseils tripartites au niveau régional (ou sous-régional), au sein desquels les syndicats et les organisations patronales définissent avec le gouvernement les priorités de la zone concernée. Bien que les territoires des gouvernements régionaux et des conseils tripartites coïncident, il arrive parfois que cette répartition des responsabilités n'aboutisse pas à une coordination efficace des politiques de développement économique et du marché du travail. Des objectifs ambitieux définis au niveau national pour l'application des politiques du marché du travail, conjugués à des situations de restriction budgétaire, ont contribué à réduire le champ d'action du service public de l'emploi supervisé par le conseil tripartite alors qu'une plus grande coopération en était attendue. Un renforcement de la coopération est jugée nécessaire aussi bien par les autorités régionales, pour mettre en place leurs projets de développement économique, et que par les autorités locales, s'agissant de la fourniture d'une assistance aux chômeurs non couverts par l'assurance-chômage (AC).

Deux types de solutions en partenariat ont été préconisées pour lever cet obstacle à une meilleure coopération intersectorielle: 1) faire entrer l'organisation tripartite dans le réseau d'autres partenaires ; et 2) élargir le partenariat au sein de l'organisation tripartite.

En Autriche, des partenariats ont été constitués afin de coordonner les efforts des principaux acteurs au niveau régional et, notamment, du conseil tripartite du marché du travail (AMS) et de l'administration régionale. Après un essai effectué en 1998 dans trois régions sur l'initiative de l'Union

européenne, le gouvernement fédéral a apporté un soutien financier à toutes les régions afin d'encourager et de formaliser la coopération dans le cadre de projets spécifiques élaborés en partenariat. Grâce à ces démarches, des partenariats (des pactes territoriaux pour l'emploi) ont été formés dans sept régions (*Länder*) en 1999 ; depuis lors, les neuf régions de l'Autriche ont été couvertes par des partenariats. L'AMS est partie prenante dans chacun des pactes. Ces accords de partenariat visent pour l'essentiel à réinsérer les chômeurs de longue durée, même si quelques-uns concernent aussi le développement économique.

En Flandre la solution adoptée a consisté à étendre la structure des organisations tripartites, les comités sous-régionaux pour l'emploi (STC) et à élargir leur champ d'action. Déjà chargés de la planification de la politique du marché du travail (principalement à l'intention des chômeurs inscrits à l'AC), ces comités se sont vus assigner la mission de répondre aux besoins des groupes défavorisés. La réforme flamande de 1998 a en outre permis de renforcer le rôle joué par ces conseils dans le paysage institutionnel sous-régional, en les redimensionnant et en leur accordant une plus grande autonomie vis à vis du service public de l'emploi (VDAB). Une autre initiative visant à encourager la coopération au niveau sous-régional (dans un cadre d'activités relativement plus vaste qui inclut notamment le développement économique), les plateformes de district (*Streekplatformen*), récemment fondus dans les STC, est elle aussi examinée dans cette étude. À l'opposé, la Région wallonne a intégré les comités sous-régionaux au sein du service public de l'emploi (FOREM), et favorisé l'intégration des services sociaux et de l'emploi au sein de *maisons de l'emploi* en liaison avec les communes.

Une approche analogue à celle de la Flandre a été adoptée par les États-Unis, où les diverses politiques d'emploi soutenues au niveau fédéral ou des états étaient habituellement peu coordonnées. Il y a peu de temps encore, des conseils tripartites (les conseils d'industrie privée, *private industry councils*) conseillaient les services publics sur les besoins en main-d'œuvre qualifiée des entreprises au niveau sous-régional (zone de prestation de services, *service delivery area*). En 1998, le gouvernement fédéral a proposé de renforcer ces organismes et d'élargir leur champ d'activités. Les conseils de développement de la main-d'œuvre sont chargés de coordonner toutes les mesures visant le marché du travail ainsi que des programmes éducatifs et sociaux, notamment ceux destinés aux jeunes et à d'autres groupes de la population. De nombreux partenariats poursuivant des objectifs de développement économique et d'innovation existent en parallèle.

Le Danemark a tenté de concilier ces deux approches. Au milieu des années 1990, la réforme du service public de l'emploi a donné naissance à une organisation tripartite régionale (le conseil régional du marché du travail, RAR), l'un des acteurs les plus influents dans le domaine de l'emploi et du

développement économique. Des responsables politiques des administrations régionales, des maires, des présidents de syndicats et d'organisations patronales sont membres du conseil d'administration, au sein duquel de nombreuses questions sont discutées. Pour certaines questions d'ordre économique, il est même accordé au RAR préséance sur les autorités locales et régionales. Ce rôle prépondérant a permis au conseil de prendre en compte certaines des préoccupations des municipalités et du gouvernement régional concernant les chômeurs non indemnisés et d'autres dossiers économiques. Des relations de coopération établies avec d'autres organismes au niveau régional ont par ailleurs placé le conseil tripartite au cœur d'un dense réseau formé d'institutions économiques et d'instituts de formation.

En Norvège et en Espagne (principalement en Catalogne), le tripartisme a également inspiré des réformes plus larges visant à mieux coordonner les mesures autour du développement endogène. En Norvège, les conseils du marché du travail des comtés d'Hedmark et d'Oppland mis sur pied au milieu des années 1990 pour lutter contre le chômage ont évolué pour se concentrer dorénavant sur l'innovation et l'entrepreneuriat et proposer un cadre plus ordonné au sein duquel les acteurs à tous les niveaux peuvent s'inscrire pour poursuivre des objectifs de cette nature. Le gouvernement s'est depuis peu inspiré de ces évolutions pour proposer à toutes les régions du pays un cadre similaire. En Catalogne, une longue tradition de concertation entre l'État et les partenaires sociaux a contribué aux bons résultats connus par le pacte territorial pour l'emploi du district du Vallès Occidental depuis sa création dans le cadre du programme expérimental de l'Union européenne mis en œuvre de 1997 à 1999. À la suite de ces succès, le gouvernement catalan a souhaité répliquer l'expérience dans 20 autres districts (*comarca*).

En Suède, à l'opposé, c'est l'absence de structure tripartite au niveau régional qui a déclenché la mise sur pied de nouvelles structures partenariales. Dans les années 1990 les associations patronales se sont retirées des conseils du marché du travail pour accélérer les réformes structurelles devant la montée du chômage. Les accords régionaux de croissance ont comblé le vide laissé par cette disparition, mis sur pied pour favoriser l'innovation et le développement endogène par le biais d'une meilleure articulation des différentes politiques nationales (enseignement, recherche, industrielle, emploi), régionales et locales. La structure administrative du gouvernement central dans les régions a reçu le mandat d'organiser ces structures dans un premier temps de 1998 à 2001, puis de passer le relais aux conseils de comté et aux municipalités dans une deuxième phase si elles le souhaitent.

Un manque de coordination entre les différents services publics (ce qui inclut le conseil tripartite responsable de la politique du marché du travail, FÁS) a aussi été observé en Irlande, et désigné

comme l'un des facteurs expliquant l'assistance insuffisante fournie aux chômeurs de longue durée et aux groupes défavorisés. D'autres facteurs, comme la relative centralisation de l'administration et la faiblesse des autorités locales, ont aussi été évoqués pour expliquer cette situation. Abstraction faite des élections au niveau national, les représentants politiques sont élus au niveau des comtés, c'est-à-dire au sein des 29 conseils de comté (*county councils*) et des cinq conseils de circonscription urbaine (*borough corporations*), qui couvrent des groupes de petites villes et districts urbains. Les gouvernements élus des comtés et des circonscriptions urbaines ne jouissent que de pouvoirs très limités, principalement liés à l'aménagement du territoire et aux infrastructures. Les carences de la démocratie représentative, la compartimentalisation des services publics, et la faible étendue des pouvoirs accordés aux autorités locales sont ainsi parmi les principaux facteurs à l'origine de la création de partenariats dans un grand nombre des régions du pays. Plusieurs des initiatives qui ont vu le jour ont été menées par des organisations communautaires et des associations bénévoles connaissant bien les problèmes des groupes défavorisés. Ces partenariats se sont multipliés grâce à une série de programmes de développement cofinancés par l'État irlandais et l'UE et ont survécu à plusieurs réformes politiques et budgétaires.

En Finlande, une situation très différente a donné naissance à des partenariats à vocation similaire. La grave récession du début des années 1990 a provoqué une importante baisse de la demande de main-d'œuvre. Le passage d'une situation de quasi plein emploi à un chômage élevé a incité à trouver de nouveaux moyens d'atténuer les tensions sur le marché du travail. S'inspirant de l'initiative irlandaise, le ministère du Travail a lancé un programme de partenariat en 1996. Partiellement financé par l'UE, ce programme a fourni pendant un certain temps les ressources nécessaires au fonctionnement de 26 partenariats, auxquels se sont ajoutés 10 autres partenariats constitués de manière spontanée et financés par des sources diverses. Si bien peu de ces partenariats existent toujours aujourd'hui, la Finlande constitue un laboratoire extrêmement instructif pour la gouvernance locale. Contrairement aux autorités locales irlandaises, les autorités locales finlandaises jouissent de compétences étendues et d'une grande autonomie. Elles sont pour l'essentiel responsables de l'enseignement, de la protection sociale, des services de santé, de l'environnement et des infrastructures, et elles lèvent leurs propres impôts et reçoivent des subventions de l'État ainsi que d'autres aides. La décentralisation des systèmes administratifs dont bénéficient les services publics favorise une forte autonomie des pouvoirs locaux. Les municipalités, qui assument une partie du fardeau qu'est le chômage de longue durée, ont souvent pris l'initiative de constituer des partenariats dans le cadre offert par ce programme de l'État et les ont adaptés à leurs besoins propres.

Souvent déçues par les efforts déployés en matière de développement économique dans le sud du pays et par l'insuffisance de la coordination entre les différents services publics, les municipalités italiennes ont réagi de façon analogue. En Sicile, où le statut de région autonome a donné aux autorités régionales une plus grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques, le manque de coordination verticale et d'efficacité des services publics est l'une des principales causes des médiocres résultats obtenus par les politiques de développement économique. Lorsque le gouvernement a proposé d'allouer de nouveaux fonds pour le développement économique par l'intermédiaire de partenariats (un processus participatif appelé *programmazione negoziata*), les municipalités ont vu tout l'intérêt de la coopération, prêté leur concours et fourni les bases nécessaires aux différentes vagues de partenariats lancés depuis 1996. L'Italie a ainsi vu toute une gamme de pactes territoriaux (*patti territoriali*) et de contrats de zone (*contratti d'area*) se mettre sur pied sur le territoire pour mettre en œuvre la politique de développement du Mezzogiorno du gouvernement, en parallèle aux pactes territoriaux pour l'emploi établis pour bénéficier des fonds structurels de l'UE dans les régions désavantagées.

Différents mécanismes de planification stratégique participative ont aussi été mis sur pied au Mexique pour accroître la consultation de la société civile dans la conduite des affaires à tous les niveaux. Avec l'administration Fox, le Mexique s'est efforcé d'associer la société civile à la définition de l'orientation du développement du pays : le gouvernement fédéral a mené des consultations avec la société civile lors de la préparation du Plan national de développement (2001-2006) et de l'étude prospective sur le développement du Mexique à l'horizon 2020-2025. Pour appuyer ces efforts, il a décentralisé les ressources et encouragé les administrations locales et régionales à réactualiser les structures consultatives (dénommées respectivement COPLADEM et COPLADES) utilisées dès les années 1980 pour planifier le développement économique aux niveaux tant local que régional. Certains états mexicains ont mis sur pied des mécanismes plus ambitieux pour associer plus étroitement le secteur privé à la conduite du développement économique et ainsi permettre plus de stabilité dans les projets de développement dans un contexte politique volatile où des élections locales et au niveau des états ont lieu tous les trois ans.

La République tchèque et la Slovaquie, comme bien d'autres économies en transition entrées récemment dans l'Union européenne, représentent aussi de formidables laboratoires. La République tchèque a réorganisé sa gouvernance régionale afin de faciliter l'adoption de structures institutionnelles efficaces. Un palier administratif, le district, a été aboli, et des régions assorties d'assemblées représentatives ont été créées, chargées principalement du développement économique. Afin de préparer le travail de ces gouvernements régionaux, on a mis sur pied des partenariats

d'inspiration irlandaise chargés de rassembler les acteurs du territoire, de mettre en place des mécanismes et des structures administratives capables d'assimiler et d'utiliser de manière optimales les aides européennes, et de formuler des stratégies de développement intégrées. Et pour favoriser un développement économique plus dynamique et une meilleure alliance avec le secteur privé, la République tchèque et la Slovaquie ont toutes deux mis sur pied des agences de développement économique qui oeuvrent sur une base concertée avec la participation des différents services publics pertinents, du milieu des affaires et de la société civile.

2.3 La couverture géographique des partenariats

Les partenariats couvrent des territoires géographiques de superficies très diverses. Certains partenariats et certaines organisations tripartites couvrent le territoire des plus grandes unités administratives d'un pays, souvent dénommé *régions* dans la présente étude. Dans la majorité des cas, cependant, les partenariats couvrent une superficie moins importante, correspondant à des groupes de municipalités, et, parfois, à une seule municipalité, le terme *local* étant alors le plus approprié. Le terme *sous-régional* est également employé. Il désigne des zones géographiques plus petites que les plus grandes unités régionales. Comparé au niveau régional, le niveau sous-régional présente souvent un degré d'homogénéité économique supérieur et offre de plus grandes possibilités d'établir des relations de coopération entre les acteurs locaux.

Bien qu'établir une distinction entre ce qui est local, sous-régional, régional et central (national) rende l'analyse plus précise, ces termes peuvent être parfois trompeurs. D'abord, la dimension des régions et des sous-régions est en rapport avec la superficie du pays. Par exemple, les régions du Danemark peuvent être comparées à des sous-régions des États-Unis correspondant aux comtés mais non à des régions correspondant aux états. Ensuite, le niveau sous-régional est un vaste espace qui comprend souvent plusieurs niveaux utilisés à des fins administrative ou de coordination. En Belgique, la région flamande comprend, au niveau sous-régional, un niveau administratif, les provinces, et deux niveaux de coordination, où les comités sous-régionaux pour l'emploi officient et, à moins grande échelle, les plateformes de district. Dans plusieurs pays, les municipalités se regroupent, ajoutant leur propre niveau de coordination ; c'est le cas en France des différents types de communautés de communes.

La taille des municipalités a aussi une incidence sur l'étendue des niveaux sous-régionaux. En Italie, les communes, qui peuvent être très petites, sont le premier niveau de démocratie représentative alors qu'en Irlande, ce sont les comtés, niveau plutôt sous-régional que local, et les agglomérations urbaines. De surcroît, la densité de la population varie d'une zone urbaine et d'une zone rurale à l'autre,

jetant une lumière différente sur la différenciation géographique. En conséquence, même lorsqu'il est possible de l'établir, la distinction entre partenariat local et régional doit être utilisée avec prudence.

3. Les cadres de gestion

3.1 La structure administrative

Un partenariat peut consister en un petit groupe composé des principales organisations actives en milieu local (comme les autorités locales, les services publics principaux, les partenaires sociaux) ou s'étendre aux entreprises privées, aux établissements d'enseignement, aux prestataires de soins de santé, et à d'autres entités. En Finlande, un partenariat peut réunir jusqu'à 50 organisations. Pour répondre aux différents degrés de soutien au partenariat et de participation des partenaires, plusieurs types de structures administratives ont été expérimentés, faisant des partenariats des entités à *géométrie variable*.

Le conseil d'administration est le principal organe administratif des partenariats organisés de manière formelle. Rassemblant les organisations les plus concernées, il se réunit plusieurs fois par an et prend les grandes décisions. Un comité de gestion plus restreint peut se réunir plus souvent afin de contrôler les opérations et définir les orientations plus pointues. Une plateforme plus étendue existe parfois. Elle rassemble les membres du conseil et les responsables concernés par des projets entrant dans le cadre du partenariat, ainsi que d'autres organisations et individus apportant leur soutien. Les réunions de cette plateforme, qui peuvent se tenir une fois l'an, permettent une discussion générale sur des questions liées aux actions et aux projets.

Les groupes de travail sont un autre élément important de la structure administrative des partenariats. Dans les régions où l'action des partenariats a couvert plusieurs domaines, la constitution de groupes de travail a permis de rassembler efficacement les compétences nécessaires au niveau local pour évaluer les besoins et proposer des réponses adaptées. En Irlande, les partenariats favorisant l'insertion sociale des groupes défavorisés ont généralement mis sur pied une demi-douzaine de groupes de travail chargés de thèmes spécifiques (enseignement et formation, services à l'intention des chômeurs, garde des enfants, soutien à la communauté, création d'entreprises, environnement et infrastructures, par exemple).

3.2 Les membres

Les organisations contribuant le plus à l'action du partenariat ont généralement un siège au conseil d'administration. Elles sont désignées sous le terme de « membre » ou de « partenaire », même si comme indiqué ci-dessus, le partenariat peut être soutenu par un nombre important d'entités.

Les principes d'équité et d'inclusion gouvernent la composition des partenariats.

S'inspirant des conseils tripartites du marché du travail, qui attribuent formellement un nombre égal de sièges au gouvernement, aux syndicats et aux organisations patronales, les partenariats se sont efforcés de distribuer équitablement les rôles à jouer dans la prise de décision. Il a été tout particulièrement important de respecter ce principe pour assurer une bonne imputabilité des résultats et la légitimité des décisions prises par les partenariats dans les pays où les fonds destinés à l'exécution de programmes et d'activités spécifiques ont été alloués directement aux partenariats. En Irlande, par exemple, une attention toute particulière a été accordée à cette question. Les règles adoptées au niveau national imposent une structure associant les secteurs suivants : 1) gouvernement (services publics nationaux et, depuis 1999, autorités locales) ; 2) partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales) ; et 3) organisations de la société civile et secteur associatif. Une certaine marge de manœuvre a été prévue pour que la composition définitive du conseil soit adaptée au contexte local, à condition qu'aucun secteur ne détienne la majorité des sièges. Les partenaires locaux décident eux-mêmes de la composition définitive.

Le principe d'inclusion l'emporte parfois sur celui d'équité, notamment quand la prise de décision locale doit tenir compte d'une grande diversité de préoccupations différentes. Aux États-Unis, les conseils responsables de la mise en œuvre de la politique du marché du travail (les conseils de développement de la main-d'œuvre) gèrent aussi les politiques d'assistance sociale, d'enseignement et de la formation professionnelle. Sous réserve que 51 pour cent des sièges soient attribués au secteur privé, divers secteurs peuvent être représentés, comprenant les services publics, l'enseignement, le développement économique, les salariés, la collectivité, les étudiants et les parents.

Quand les partenariats traitent d'une question intéressant spécifiquement les municipalités, il est souvent jugé utile que toutes les municipalités partenaires soient représentées, même quand cela va à l'encontre du principe d'équité. En Flandre (plateformes de district) et en Italie (pactes territoriaux), les municipalités sont souvent plus nombreuses que les autres partenaires. Un cas extrême a été observé dans une région de la Finlande (Keski-Uusimaa), où le conseil d'administration était exclusivement

composé de représentants des trois municipalités partenaires, d'autres formes de collaboration étant réservées aux autres partenaires.

En général, cependant, les partenariats auxquels les bailleurs de fonds accordent une certaine latitude dans la composition des conseils se sont efforcés de concilier les principes d'équité et d'inclusion. En Italie, certains pactes territoriaux ont attribué aux partenaires sociaux un nombre de sièges égal au nombre de municipalités représentées. En Finlande, où les partenariats sont soutenus par de nombreuses organisations appartenant à des secteurs divers, un comité directeur chargé d'équilibrer le poids des différents groupes est habituellement mis sur pied. Les conseils tripartites constitués de manière traditionnelle ont été ouverts aux représentants des autorités territoriales (Danemark, Flandre, Norvège) et aux prestataires privés de services de formation (Flandre).

Le degré de représentation effective de chaque secteur dépend de la proportion des sièges attribués mais aussi d'autres facteurs, comme les mécanismes de délégation utilisés par chaque secteur, la rigueur du mandat confié aux délégués et les méthodes de rapport interne utilisées au sein de chaque organisation partenaire. Ces facteurs, qui jouent un rôle déterminant dans l'efficacité, la responsabilité et la légitimité des partenariats, seront analysés tout au long de la présente étude. Il est cependant intéressant de noter ici que ces facteurs peuvent différer sensiblement d'un secteur d'action, d'un pays et d'une région à l'autre. Par exemple, les représentants des partenaires sociaux et de l'État sont souvent désignés par leurs organisations, qui leur donnent un mandat plus ou moins précis selon l'intérêt de l'organisation. Des mécanismes de représentation faibles ont souvent eu pour corollaire une participation et un engagement médiocres.

Le caractère ad hoc de la représentation de la société civile et la transparence plus ou moins grande des mécanismes de représentation utilisés ont souvent suscité des préoccupations à l'endroit du degré d'imputabilité des résultats du partenariat. En Autriche, où il est depuis longtemps tenu pour établi que les partenaires sociaux représentent la société dans son ensemble, on a récemment invité des ONG à participer, sans procéder par élection, à des partenariats afin d'accroître la diversité des opinions représentées. Cette façon d'associer les ONG ne fait pas l'unanimité parmi les autres partenaires dans la mesure où, bien que la sélection opérée reflète probablement le degré d'engagement des ONG dans la région, celles-ci représentent leurs intérêts propres et non l'opinion des individus qu'elles servent. Aussi, en Catalogne les ONG et autres associations ne sont-elles pas représentées au conseil d'administration de différents partenariats. En Irlande, à l'inverse, les groupes bénévoles et les organisations de la société civile élisent leurs représentants dans un souci de concilier

la forte participation de ce secteur au fonctionnement des partenariats et la nécessité de garantir la légitimité de l'ensemble de la structure du partenariat.

Les conseils tripartites responsables de la mise en œuvre des politiques ont habituellement élaboré des mécanismes de représentation plus rigoureux. Au Danemark, les délégués régionaux aux conseils sont souvent de hauts responsables de leur organisation, notamment des maires et des représentants des administrations régionales et locales, ainsi que des présidents d'organisations patronales et de syndicats régionaux. Aux États-Unis, les délégués sont désignés par les élus locaux et agréés tous les ans par le gouverneur de l'état. Les représentants de l'enseignement doivent être des membres élus ou désignés du conseil de leur propre institution.

La société civile a généralement été représentée dans les organisations tripartites exclusivement par les syndicats et les organisations patronales, surtout en Europe. Cependant, des mesures ont été prises récemment afin de faire participer plus largement la population aux organisations tripartites. Les cas observés en Belgique (groupes de travail des ONG en Flandre) et au Danemark (ateliers de travail locaux visant à faire participer la population aux exercices de planification stratégique) sont discutés dans les chapitres suivants.

3.3 Les ressources

Les organisations de partenariat sont des entités de petite taille. Les obligations qu'impliquent la gestion, la coordination et la tenue du secrétariat du conseil d'administration ont généralement été assumées par une équipe de deux à quatre personnes. La location des bureaux, les frais de personnel, administratifs et d'équipement constituent l'essentiel des dépenses de fonctionnement, et ont souvent été financés par des aides de l'administration centrale (et de l'UE pour les États membres) pour des périodes déterminées. Les partenaires engagent parfois des consultants privés pour accomplir ces tâches. Dans la pratique, le nombre de personnes travaillant pour les partenariats a souvent été supérieur au nombre de personnes rémunérées par l'intermédiaire des principales sources de financement. Les partenariats ont bénéficié du concours du personnel détaché par des organismes publics et, en leur qualité d'organisation à but non lucratif, de subventions à l'emploi. Les partenariats participant activement à la mise en œuvre de programmes et à la fourniture de services en Irlande ont employé au total jusqu'à 30 personnes, travailleurs à temps partiel inclus (région de Clondalkin, grand Dublin).

Le personnel des organisations tripartites est généralement plus nombreux car il est chargé de mettre en œuvre les politiques actives du marché du travail et de fournir les services. Au Danemark

(région de Storstrøm) et dans le Michigan (comtés de Kalamazoo et St. Joseph), une dizaine de personnes travaillent au service du conseil régional du marché du travail et à la planification des activités¹³. En Flandre, les comités sous-régionaux pour l'emploi, indépendants du service public de l'emploi, ont, en moyenne, trois personnes chargées de la gestion et la planification, comme cela est le cas des partenariats, auxquelles viennent s'ajouter un ou deux fonctionnaires détachés par le SPE.

Tableau 7. Coûts de fonctionnement de quelques partenariats

Organisation	Zones	Pays	Population de la zone	Coûts de fonctionnement ¹
Pactes territoriaux pour l'emploi	Moyenne (9 unités) ²	Autriche	899 100	165 200 EUR ³
Comités sous-régionaux pour l'emploi	Moyenne (12 unités)	Belgique (Flandre)	493 000	157 800 EUR
Plateformes de district	Moyenne partielle (14 unités) ⁴	Belgique (Flandre)	303 000	86 800 EUR
Conseil régional du marché du travail ⁵	Région de Storstrøm	Danemark	259 000	479 000 Euro (3.6 millions DKK) ⁶
Partenariats locaux	Moyenne (26 unités)	Finlande	73 000	101 000 EUR ⁷
Partenariats locaux	Moyenne (38 unités)	Irlande	50 000	183 500 EUR ⁷
Pactes territoriaux financés par l'État italien	Estimation (7 unités)	Italie (Sicile)	120 000	80 000-100 000 EUR
Conseil de développement de la main-d'oeuvre ⁵	Comtés de Kalamazoo et St. Joseph	États-Unis (Michigan)	291 000	420 000 USD

Notes :

1. Estimation du coût de gestion, de coordination des activités, de contrôle, d'évaluation, du secrétariat du conseil d'administration, des relations publiques. Les estimations s'entendent par unité et par an (pour l'année 2000 sauf indication contraire).

2. Deux unités étaient en train d'être mises sur pied en 2000.

3. Sur la base des fonds sollicités pour 2000 auprès de l'administration centrale. Les organisations recevant un soutien d'autres sources peuvent affecter ces fonds au financement d'autres activités, comme les études de faisabilité de projets locaux.

4. Trois des 17 plateformes n'ont généré aucun coût de fonctionnement en 2000.

5. Organisation tripartite chargée de la mise en œuvre de la politique active du marché du travail (dirige le service public de l'emploi).

6. Coûts de fonctionnement de la division régionale de la politique du marché du travail, comprenant les services fournis au conseil du marché du travail et le suivi du marché régional du travail.

7. Moyenne calculée sur la période 1997-1999.

Source : Administrations nationales et OCDE (2001)

Le Tableau 9 donne des exemples de coûts de fonctionnement (excluant la rémunération du personnel détaché ou d'un bénéficiaire d'une subvention à l'emploi) pour quelques-uns des pays étudiés. On peut constater que le coût annuel de fonctionnement des partenariats est relativement faible, de 86 800 EUR (Belgique) à 183 500 EUR (Irlande), et que celui des organisations tripartites gérant et planifiant les services de l'emploi (comme au Danemark et aux États-Unis) est plus élevé. Un bref examen de la population correspondante fait apparaître que ces coûts vont de quelques centimes

13. Le nombre total de personnes chargées de la gestion et des prestations de services, bureaux locaux inclus, est respectivement de 127 et 135 à Storstrøm et à Kalamazoo/St. Joseph. Ce dernier chiffre comprend 31 bénévoles.

d'euro par habitant dans certains pays (à savoir, l'Autriche et la Belgique), à plus d'un euro dans d'autres (pour les organisations tripartites dirigeant le SPE, ainsi qu'en Finlande et en Irlande, où les partenariats opèrent souvent dans des zones à prédominance rurale).

Le coût de fonctionnement de certains partenariats est supporté exclusivement par les partenaires locaux, sans aucune aide de l'administration centrale. En Italie, le coût de fonctionnement de la plupart des partenariats est supporté par les organisations partenaires. S'inspirant de la démarche des organismes coopératifs, les municipalités contribuent au *capital social* du partenariat, après avoir décidé ensemble du montant des contributions. Une partie de ce capital est utilisée pour couvrir les dépenses de fonctionnement et pour servir de garantie à d'éventuelles opérations bancaires. Une autre méthode de financement des coûts de fonctionnement expérimentée en Italie (pour la première fois dans la région sicilienne de Le Madonie) a consisté en l'appropriation par le partenariat d'un pour cent des fonds alloués à chaque activité et projet réalisé dans le cadre du partenariat ou soutenu par ce dernier. Le capital de départ permettant de constituer le partenariat a été apporté à l'origine par les municipalités.

Dans plusieurs pays (Belgique, Espagne, États-Unis, Finlande, Mexique, Norvège, République tchèque, Slovaquie), des partenariats ont réussi à fonctionner uniquement grâce à des subventions locales, accordées généralement par les municipalités (notamment quand l'action est centrée sur le développement économique) et le bureau régional du service public de l'emploi. Par exemple, le partenariat formé dans la municipalité de Sipoo (Finlande), sur l'initiative des acteurs locaux, s'est financé auprès du Centre pour l'emploi et le développement économique¹⁴, le principal bailleur de fonds, de la municipalité et de la commune, ainsi qu'auprès d'autres sources. En Norvège, l'administration des comtés (dans les cas étudiés d'Hedmark et d'Oppland) prend en charge les coûts d'opération des partenariats.

En ce qui concerne les projets et activités, la plupart des organisations de partenariats ont été dotées d'un budget spécifique pour mettre en œuvre la stratégie locale approuvée, sur la base des critères prévus dans les dispositifs de financement de l'administration centrale (et de l'UE pour les États membres). Les Fonds structurels européens ont privilégié les projets conçus et acceptés dans le cadre de partenariats pour l'allocation de fonds en faveur du développement économique et de l'emploi, ce qui a considérablement stimulé la formation de partenariats.

14. Les 15 Centres pour l'emploi et le développement économique rassemblent dans les mêmes locaux les bureaux administratifs régionaux du ministère du Travail, du ministère du Commerce et de l'Industrie et du ministère de l'Agriculture et des Forêts.

Des fonds sont également levés auprès de sources de financement très diverses, privées ou publiques. En Irlande, la recherche de financement a permis à plusieurs partenariats de disposer de fonds deux fois plus importants que ceux mis à disposition par les principales sources. De surcroît, certains gouvernements accordent des dotations spéciales pour la réalisation d'activités spécifiques. Par exemple, le ministère irlandais des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi a financé de 1995 à 1999 la mise sur pied par les partenariats de leur réseau local du service de l'emploi. Aux États-Unis, les conseils de développement de la main-d'œuvre gèrent jusqu'à 26 dispositifs différents, financés au niveau des états ou fédéral.

3.4 La coordination et l'évaluation

La coordination est reconnue depuis longtemps comme indispensable à un développement et une gestion efficace des activités par les partenariats (OCDE, 1996a). La plupart des partenariats s'inscrivent dans le cadre d'un processus horizontal de coopération. Les pays dont l'expérience des mécanismes de maillage est la plus longue sont l'Autriche (Bureau autrichien de coopération pour les pactes territoriaux pour l'emploi), la Belgique (Bureau de coordination des comités sous-régionaux pour l'emploi au sein du ministère de la Communauté flamande), le Canada (avec le réseau des sociétés de développement des collectivités) et l'Irlande (*Area Development Management Ltd*, ADM, devenu *Pobal* en 2006, et l'organisation « Planet »). Les pactes pour l'emploi en Catalogne sont également mis en réseau par l'administration de la région (*Generalitat de Catalunya*). Ces unités assurent aussi une coordination verticale, ce qui facilite les échanges d'informations entre le niveau central et les partenariats, diffusant les propositions de réforme et faisant connaître les initiatives donnant de bons résultats.

Ces unités de coordination ont également participé à l'évaluation de stratégies locales, à l'allocation des fonds et au suivi de la performance et des dépenses. Les performances sont généralement mesurées en fonction des objectifs fixés. Ces derniers sont formulés en termes de résultats chiffrés à obtenir dans divers domaines d'action (baisse du nombre de chômeurs, réduction du pourcentage de chômeurs de longue durée, nombre d'entreprises créées, par exemple), conformément aux règles en matière d'imputabilité définies par les bailleurs de fonds publics. Le fonctionnement des systèmes de gestion des performances est souvent facilité par une définition d'objectifs généraux (concernant l'emploi, l'éducation, le développement de l'activité économique, par exemple) commune à toutes les régions. Pour chaque objectif général, le montant précis des fonds alloués varie d'une zone à l'autre en fonction des priorités fixées au niveau local et, parfois, des résultats obtenus dans le passé.

Comme on le verra au chapitre 9, les améliorations apportées en matière de gouvernance par les partenariats ont rarement fait l'objet d'évaluation. Dans quelques cas, les partenariats ont entrepris de mesurer eux-mêmes leurs résultats en la matière, en plus des contrôles prévus dans les programmes de financement. En Finlande, par exemple, on s'est efforcé de mesurer et de contrôler le renforcement de la coopération et de la coordination entre les agences, et le degré de participation du secteur privé (région de Iisalmi). Des évaluations effectuées pour l'ensemble du pays ont en outre eu pour objectif de mettre en lumière l'évolution de la coopération entre les secteurs, et de la participation des groupes défavorisés et de la société civile en général aux processus de prise de décision.

En somme, les partenariats qui ont été mis sur pied dans les différents pays sont très divers en ce qui concerne leur composition, domaine d'intervention et cadre administratif. Leur action et leur structure sont fortement dépendantes du contexte institutionnel du pays. Ils évoluent, se forment ou se créent au gré des changements structurels et des priorités émergentes. En général, les partenariats consistent en des équipes légères dont le financement des coûts d'opération ne représente qu'une faible charge pour leurs membres.

CHAPITRE 7

LE PARTENARIAT : ENCOURAGER LA COOPÉRATION

Quelle que soit leur forme ou l'objectif qu'ils poursuivent, les partenariats ont tous pour mission de renforcer la coopération entre les principales organisations, publiques, privées ou associatives, visées ou concernées par les objectifs fixés¹⁵. Les partenariats analysent les problèmes auxquels est confrontée la région sur les thèmes qui les intéressent et la façon dont les ressources des différents partenaires sont affectées aux activités qui y sont liées. Les partenaires sont ainsi invités à mettre en commun les informations sur la situation existante et discuter du degré de priorité accordé aux problèmes à l'étude ainsi que des moyens qu'ils mettent en oeuvre.

Les recherches sur le terrain permettent de mettre au jour les caractéristiques des résultats des partenariats quant à cette partie de leur travail. Comme on le verra dans ce chapitre, les activités de renforcement de la coopération des partenariats permettent plus particulièrement de : i) renforcer la cohésion au sein de chacun des secteurs ; et ii) fournir une interface pouvant servir à faciliter la coordination des actions. Les travaux ont aussi mis en lumière les problèmes associés à la formation de partenariats déséquilibrés ou trop larges.

1. La cohésion au sein des secteurs

L'expérience étudiée montre que les partenariats renforcent la cohésion entre les organisations surtout lorsqu'elles appartiennent à un même secteur. Cet effet a notamment été remarqué entre les municipalités, entre les partenaires sociaux et entre les organisations de la société civile.

Un impact sur la cohésion des municipalités d'une même sous-région a été remarqué dans plusieurs pays et notamment en Autriche, en Espagne, en Finlande et en Italie. En Italie, la cohésion générée a été telle que les municipalités ont dans plusieurs cas décidé, après quelques années d'expérience de participation au partenariat, de transformer le partenariat en organisme à part entière chargé du développement économique pour l'ensemble de leur territoire. Elles ont également réparti entre elles le financement des dépenses de fonctionnement des pactes territoriaux.

15 . Une version antérieure de ce chapitre a été publiée dans OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : Publications de l'OCDE.

Or la coopération entre les municipalités est plutôt inhabituelle dans le domaine du développement économique. Les municipalités voisines les unes des autres coopèrent afin de fournir des services pour lesquels des économies d'échelle peuvent être réalisées. Par exemple, le transport public et la gestion des déchets peuvent être assurés plus efficacement et à un moindre coût par des groupes de municipalités que par une seule municipalité. En revanche, il est rare que des municipalités gèrent ensemble des activités visant à stimuler le développement économique et la création d'emplois. La faiblesse des ressources disponibles pour des activités communes et la concurrence souvent vive entre les municipalités en matière d'attraction des investissements n'ont guère incité à co-investir dans des projets de coopération dont les résultats seraient des plus incertains.

Comment les partenariales ont-ils contribué à ce résultat ? Il est bon de noter que l'établissement de relations de coopération entre les municipalités a souvent été impulsé par la mise à disposition par le gouvernement (et l'UE) de fonds destinés aux activités et projets planifiés et exécutés en partenariat. Comparées au budget que les municipalités consacrent aux activités apparentées, ces ressources se sont parfois révélées fort importantes. Ce fut notamment le cas en Italie, où le gouvernement a stimulé la coopération entre les municipalités en les associant à la mise en œuvre de toute la politique de développement économique du Mezzogiorno dans le cadre de la *programmazione negoziata* comme on l'a vu au chapitre précédent.

D'autres facteurs, sur lesquels on reviendra, ont aussi contribué à renforcer la cohésion entre les partenaires en Italie : d'abord l'espoir de résultats concrets dans une période de temps raisonnablement courte (un, deux ans), qui a été la norme pour la plupart des projets de développement économique ; ensuite la visibilité du rôle joué par les municipalités dans les investissements réalisés par les partenariats ; et finalement la latitude accordée pour définir les critères d'allocation des fonds pour les projets sont autant de facteurs qui ont incité les municipalités à coopérer entre elles.

Mais une plus grande cohésion au sein d'un secteur n'a pas nécessairement pour corollaire un renforcement de la coopération entre les secteurs, comme le révèle le cas des partenaires sociaux. Dans plusieurs pays, les syndicats et groupements d'employeurs ont identifié des intérêts communs qu'ils pouvaient promouvoir le plus efficacement par le biais de partenariats ou de structures tripartites. Les partenaires sociaux ont notamment passé des accords sur la gestion des ressources financières affectées aux politiques actives du marché du travail, qui profitent surtout à leurs membres et laissent peu de place aux préoccupations d'autres groupes. Ces accords aboutissent parfois à des incohérences entre l'allocation des ressources et les besoins locaux exprimés d'un point de vue plus général. L'intégration et la réinsertion sur le marché du travail des personnes défavorisées sont des

exemples de préoccupation locale à laquelle les conseils du marché du travail n'ont pas prêté suffisamment attention. Dans les pays d'Europe du Nord, les politiques actives du marché du travail gérées par le service public de l'emploi, dont peuvent bénéficier les membres des syndicats et les chômeurs ayant droit aux indemnités d'assurance-chômage, sont souvent nettement dissociées des prestations d'assistance sociale ouvertes à d'autres groupes de bénéficiaires, comme les jeunes et les chômeurs de longue durée. Ces derniers services sont alors fournis par des autorités locales qui disposent de moindres ressources pour s'acquitter de leur tâche et n'ont aucun rôle à jouer dans la coordination des politiques actives du marché du travail.

En dépit de ces difficultés, des faits indiquent que la cohésion au sein d'un secteur peut être un premier pas vers une coopération intersectorielle plus efficace. Au Danemark, des représentants officiels locaux et régionaux sont devenus membres du conseil d'organisations tripartites à la suite de la réforme de 1994 du SPE, conférant ainsi un certain poids aux questions locales, notamment à celles concernant les personnes ayant peu d'expérience professionnelle, et ouvrant la voie à un équilibre des intérêts comme nous le verrons plus loin. En Flandre, il a été demandé aux conseils tripartites du marché du travail de répondre aussi aux besoins des groupes défavorisés, ce qui a eu un effet positif sur la coopération avec les organisations de la société civile et les municipalités. En Italie, les municipalités ont compris qu'elles avaient la possibilité de sensibiliser davantage l'administration régionale aux préoccupations locales. Par le biais de nombreuses concertations avec les acteurs locaux, l'administration régionale a élaboré un plan de développement de la région pour 2000-2006 pour lequel les municipalités, dans le cadre de partenariats, ont fourni des éléments fondés sur les préoccupations locales (en matière de développement économique, d'infrastructures et de formation professionnelle).

La dynamique de la coopération au sein des partenariats, sous l'effet de laquelle la cohésion est renforcée à l'intérieur d'un secteur puis aboutit à l'instauration de meilleures relations avec les acteurs d'autres secteurs, est un bon exemple de constitution de capital social. Le capital social est défini par les réseaux, normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein des groupes et entre ces derniers (OCDE, 2001b). Si le capital social se constitue d'abord dans les familles, les communautés locales, les voisinages, les associations bénévoles et les entreprises, les relations de confiance et les réseaux font aussi intervenir des organisations publiques. Celles-ci peuvent contribuer à la constitution de capital social par leur participation aux exercices de partenariat et tirer profit de la mise en place d'une meilleure coopération entre elles et d'autres acteurs importants.

L'établissement de liens solides entre les différents secteurs d'intervention reste cependant un défi majeur, comme en témoigne l'expérience irlandaise. En Irlande aussi les partenariats ont eu un important effet positif en renforçant la cohésion au sein des secteurs, et plus particulièrement au sein du secteur de la société civile et associatif, dynamique mais traditionnellement peu structuré. Les partenariats ont permis de concilier les différents points de vue exprimés dans ce secteur et leur ont fourni une tribune, ce qui a permis de donner plus de poids aux arguments de la collectivité dans les discussions avec les représentants des services publics sur la façon d'améliorer l'efficacité des programmes mis en œuvre.

Dans ce pays comme dans d'autres, et cela a notamment pu être observé directement en Suède et en République tchèque, la qualité de la coopération entre la société civile et les services publics reste cependant sujette à controverse. Les employés des services publics sont souvent inquiets à l'idée d'échanger des informations et d'entreprendre des activités en commun avec des ONG, bien que le gouvernement ait montré sa volonté de faire participer la société civile aux processus de décision. Cela pose la question de savoir comment mettre en place un instrument de coopération efficace entre des secteurs dont les méthodes de travail et les critères d'imputabilité des résultats diffèrent.

2. Une interface entre les organisations

Comme nous venons de l'exposer, le renforcement de la cohésion au sein d'un secteur aide à structurer et à clarifier les intérêts d'un groupe de partenaires, ce qui peut être un pas dans la bonne direction pour favoriser le développement de la coopération entre secteurs différents. Cela dit, l'établissement de liens entre les secteurs reste en soi un véritable défi et le relever apparaît comme la condition préalable à toute tentative d'aborder de manière efficace les questions à traiter. C'est ainsi que l'on a pu répertorier différents exemples de partenariats qui se sont donnés pour mission spécifique d'assurer l'interface entre quelques grandes institutions nourrissant des préoccupations différentes.

Le service public de l'emploi représente le point de focalisation de nombre de ces initiatives. La raison en est que les problèmes de coordination qui affectent les activités économiques et sociales sur le terrain renvoient fréquemment à une mauvaise articulation : 1) entre les politiques du marché du travail et sociale d'une part, et 2) entre la politique du marché du travail et le développement économique d'autre part. En conséquence, renforcer la cohérence des actions équivaut souvent à renforcer la coopération entre le SPE et un autre organisme important chargé des affaires sociales ou du développement économique. Dans la majorité des pays, le SPE est l'acteur le plus influent du

marché du travail en termes de ressources et d'expertise, même si le secteur s'ouvre de façon croissante aux prestataires privés de services¹⁶.

En matière d'inclusion sociale, les municipalités sont souvent les principaux acteurs et elles ont besoin d'établir une relation fonctionnelle avec le SPE. Dans plusieurs pays, elles sont chargées de fournir les services d'aide sociale aux personnes n'ayant pas droit aux indemnités d'assurance-chômage ou dont la période de droits a expiré. Bien que les municipalités bénéficient habituellement de transferts provenant de l'administration nationale ou régionale pour s'acquitter de cette tâche, la pression exercée sur leurs ressources financières est souvent forte car une partie des chômeurs de longue durée confrontés à des problèmes particuliers sur le marché du travail ont épuisé leurs droits aux prestations d'AC et se sont retrouvés à l'aide sociale. Les réformes de la fin des années 1990 réduisant la générosité des régimes d'AC et obligeant davantage à participer aux programmes actifs du marché du travail ont accru le poids de ce fardeau en ayant pour effet de déplacer des bénéficiaires de l'AC vers l'aide sociale.

Les services fournis aux bénéficiaires de l'aide sociale diffèrent d'une région à l'autre et, parfois, d'une municipalité à l'autre. Ils consistent en un soutien financier direct et une assistance en matière de logement, d'alimentation, de transport, de soins de santé et de garde des enfants. Pour réinsérer sur le marché du travail les bénéficiaires des prestations sociales, les municipalités ont développé toute une gamme de services d'emploi, comme le placement, le conseil et la formation. Ces services ont, à divers degrés, fait double emploi avec ceux du SPE. N'ayant guère de savoir-faire dans ce type d'activités et de ressources à leur consacrer, les municipalités ont souvent cherché à coopérer avec le SPE.

Ces dernières années, les administrations régionales élues ont également davantage éprouvé le besoin de coopérer avec le SPE. Ces administrations subventionnent parfois les services sociaux fournis par les municipalités et ont donc intérêt à maximiser l'efficacité des activités de réinsertion. Elles sont soumises à la pression des électeurs face aux conséquences des restructurations industrielles et des délocalisations et doivent ainsi favoriser le recyclage de compétences et le retour à l'emploi. Mais plus important encore, elles sont fréquemment chargées de formuler la stratégie de développement économique du territoire dont elles ont juridiction.

16. Il convient de mentionner que dans certains pays, la responsabilité des politiques du marché du travail n'est pas dévolue à un seul organisme. Aux États-Unis, par exemple, des services différents au niveau des états comme au niveau fédéral sont responsables de diverses politiques. Le concept de SPE est difficile à cerner en pratique dans ce pays.

Les stratégies régionales visent de plus en plus à stimuler le développement endogène, qui exploite les avantages compétitifs et les compétences disponibles localement. Elles se caractérisent par des actions visant à favoriser l'entrepreneuriat et le travail indépendant, à soutenir les pépinières d'entreprises et les entreprises sociales et à encourager le développement de réseaux d'entreprises et de systèmes locaux d'innovation. Comme on l'a vu au chapitre 4, ces actions peuvent être mieux exécutées si elles sont coordonnées avec les programmes du marché du travail. Notamment, le SPE peut fournir une assistance technique et financière et faciliter l'accès aux dispositifs d'aides à l'emploi pour des participants à des initiatives régionales. Les activités de formation et de placement du SPE et celles des autorités régionales visant à attirer les investissements étrangers et les talents peuvent se renforcer mutuellement et ainsi optimiser leur impact global.

Il s'est avéré difficile pour le SPE de contribuer sensiblement au retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale ou de participer activement aux initiatives de développement économique. Si certains services du SPE, comme le placement, sont souvent accessibles à tous les individus qu'ils soient ou non au chômage ou assistés par les services sociaux, d'autres sont en revanche d'un accès réservé. Les politiques actives du marché du travail, qui comprennent les subventions à l'emploi, la formation et l'aide au travail indépendant, sont souvent financées par des crédits spécifiques alloués par le ministère du Travail et réservés aux chômeurs couverts par l'AC, alors que les mesures sociales à l'intention d'autres catégories de chômeurs relèvent d'autres instances. Cette séparation des budgets s'observe également dans les pays où les politiques actives du marché du travail sont financées par le régime d'assurance-chômage, lui-même financé par les cotisations prélevées sur les rémunérations. Les cotisants (employeurs et employés) s'attendent à ce que ce budget soit exclusivement réservé aux bénéficiaires de l'AC ; dans les pays où les organismes tripartites jouent un rôle dans ce domaine, les syndicats et les organisations patronales veillent à ce que ce soit effectivement le cas.

À ces restrictions s'ajoute le fait que les mesures gouvernementales visant à réduire le coût du travail ont exercé une pression sur les ressources du SPE. En accordant des exonérations de cotisations, ces mesures ont réduit le montant total des fonds disponibles pour les mesures d'activation. L'application de méthodes de gestion conditionnant l'allocation des fonds aux résultats attendus (sur la base des résultats passés) a aussi contribué à faire en sorte que les actions soient menées conformément aux missions assignées. Par ailleurs, la mise en concurrence du SPE avec les prestataires privés de services a incité de façon croissante les responsables des services publics à chercher à tout prix à atteindre les cibles fixées dans le cadre de leur plan stratégique annuel, quitte à restreindre leur approche de mise en oeuvre s'il le faut.

En dépit de sa marge de manœuvre réduite, le SPE participe souvent à certaines activités de coopération, conscient de partager avec les autorités locales et régionales certains objectifs. Par exemple, des groupes ciblés par le SPE rencontrent des problèmes de réinsertion similaires à ceux des bénéficiaires de l'aide sociale. C'est particulièrement vrai dans les pays où les droits aux prestations du régime d'AC sont ouverts pendant une période de temps relativement longue, par exemple, quatre ans au Danemark et indéfiniment en Belgique¹⁷.

En Autriche, le SPE est chargé de gérer les indemnités de chômage (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide d'urgence aux chômeurs (*Notstandhilfe*), cette dernière pouvant être perçue indéfiniment par les personnes encore au chômage qui ont épuisé leurs droits aux premières. Un troisième régime complète ces deux premiers : l'aide sociale (*Sozialhilfe*), financée par les municipalités et les gouvernements régionaux ; elle est destinée à ceux n'ayant droit à aucun des deux régimes d'assistance, comme les jeunes sans expérience professionnelle. En Autriche, le SPE comme les autorités locales et régionales s'attachent donc à mener des activités visant spécifiquement à contribuer à la réinsertion des groupes défavorisés sur le marché du travail, ce qui favorise l'identification de synergies et de complémentarités.

Un autre facteur incitant à coopérer est la mission de mise en œuvre des dispositifs de subventions à l'emploi accordées par les pouvoirs publics et destinées exclusivement au secteur à but non lucratif et au secteur associatif. Comme on le verra plus loin à partir de l'expérience de la Finlande et de l'Irlande, cette mise en œuvre est facilitée par les échanges d'informations entre, d'une part, le SPE et, d'autre part, les organisations de la société civile et les autorités locales, sur les projets et les initiatives locales en cours d'élaboration et les groupes cibles concernés.

Ces objectifs partagés ont donné lieu dans la plupart des cas à des relations de coopération informelles établies entre le SPE et les autorités locales et régionales. Ces liens ont aidé le SPE à atteindre certains de ses objectifs en termes de renvoi à des programmes spécifiques ; ils ont permis à des chômeurs ayant des difficultés de réinsertion d'acquérir une expérience professionnelle en participant à un projet de développement local soutenus conjointement ; et ils ont facilité les échanges d'information sur la mise en œuvre des mesures concernant les groupes de la société civile et le secteur associatif. Ces actions ont mis en lumière les avantages potentiels d'une coopération plus systématique entre le SPE et d'autres organisations au niveau local.

17. Tant que certaines conditions sont remplies. Les bénéficiaires doivent montrer leur disponibilité à participer à une mesure active ou à accepter un emploi après un certain délai qui varie selon le pays. Ce type de modalité est la règle parmi les pays de l'OCDE.

Un accord formalisé est en effet souvent jugé nécessaire pour exploiter au maximum tous les avantages de la coopération entre des organisations. C'est le cas en Autriche, où les responsables du SPE local ont constaté que les projets communs pouvaient être réalisés plus efficacement sur le plan administratif si un accord les formalisait. L'initiative des pouvoirs publics en matière de partenariat a offert la possibilité de formaliser les liens de coopération fréquemment noués au cas par cas entre le gouvernement régional et le SPE. Parmi les nouvelles dispositions administratives établies dans le cadre du partenariat, un contrat est signé entre le gouvernement du *Land* et le bureau régional du SPE. Pour s'assurer de la participation des syndicats et des organisations patronales, qui gèrent ensemble le SPE dans chaque région, les partenaires sociaux concluent un accord avec le partenariat.

De même, aux États-Unis, dans le cadre de la Loi de 1998 sur l'investissement dans la main-d'œuvre (*Workforce Investment Act*), les relations entre les conseils locaux de développement de la main-d'œuvre et leurs partenaires sont formalisées par un protocole d'accord. Ces accords formels visent à garantir une coordination efficace des ressources dans la zone et à éviter le chevauchement des services (emploi, éducation, services sociaux). Ces dispositions définissent en outre le cadre de la formule du guichet unique local.

2.1 Les nouveaux défis du marché du travail

Récemment, l'apparition de pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans plusieurs secteurs et pays a incité le SPE à coopérer plus systématiquement avec d'autres partenaires locaux et régionaux. Dans bien des cas, la mobilité interne des travailleurs semble insuffisante pour absorber totalement la demande excédentaire ressentie dans certaines régions.

On s'est employé à apporter une réponse à ce problème en s'efforçant d'augmenter l'offre locale de main-d'œuvre et d'attirer sur le marché du travail ceux qui n'étaient pas à la recherche d'un emploi. Ces efforts sont l'occasion de réinsérer les bénéficiaires de l'aide sociale et de motiver ceux qui avaient perdu contact avec le marché du travail. Ils ont en outre montré au SPE la nécessité de coopérer avec les autorités locales, les organisations de la société civile et les ONG, qui sont souvent davantage en relations avec les groupes défavorisés et œuvrent à recenser et éliminer les obstacles à l'embauche.

En parallèle aux pénuries de compétences qui augmente la demande de formation émanant des employeurs, des pressions sont souvent exercées sur le budget affectés à ces activités. Il est ainsi devenu essentiel de mieux coordonner les différents services locaux de formation afin, premièrement, de veiller à ce que ces services indispensables soient assurés et, deuxièmement, d'éliminer le chevauchement des activités pour un service le plus efficace possible. La mise en commun des

informations locales permet de mieux évaluer les besoins en qualifications et d'allouer les fonds publics disponibles en conséquence. Des partenariats comprenant le SPE, les prestataires privés de services de formation, les syndicats (qui dispensent une formation dans de nombreux pays) et les organisations patronales ont été constitués pour s'occuper efficacement de cette situation. La Belgique offre un exemple de l'intérêt accru du SPE pour le travail en partenariat dans ce domaine (Encadré 1).

Encadré 1. Accroître l'efficacité du marché du travail dans le Limbourg (Belgique)

En Flandre, le recul du chômage a entraîné pour le VDAB (le service public de l'emploi) et pour les prestataires de services de formation appartenant aux secteurs privé et à but non lucratif, une diminution des fonds disponibles. En revanche, le besoin de main-d'œuvre et de personnel qualifié a rapidement augmenté dans certaines régions. Dans l'une des principales villes de la province du Limbourg (Genk), où la demande de main-d'œuvre dans certains secteurs est forte alors que le taux de chômage à long terme reste élevé, le bureau local du VDAB et la municipalité ont conclu un accord de partenariat. L'objectif est de coordonner, avec les prestataires privés de services de formation intéressés, les activités de formation dans le grand Genk.

Les 23 prestataires de la région participent presque tous à ce programme. Bien qu'ils courent le risque d'être fusionnés ou de voir leurs crédits réduits s'il est constaté au cours du programme que certains services font double emploi, les prestataires considèrent que le travail en réseau présente de nets avantages. Dans le cadre du partenariat, ils peuvent mieux négocier leurs compétences. Les prestataires à but non lucratif, qui travaillent avec les groupes défavorisés (par exemple, les immigrants, les jeunes et les femmes), ont un avantage compétitif dans le contexte actuel où l'on incite les individus à entrer sur le marché du travail, et le partenariat permet de porter ces compétences à la connaissance du SPE et des autorités locales. Les prestataires privés peuvent de surcroît mieux se faire connaître auprès du public et de la communauté des affaires par le biais de différentes initiatives organisées en partenariat. Le partenariat organise en outre des ateliers de travail visant à accroître l'efficacité des méthodes de gestion employées par les prestataires. Le VDAB, qui détache deux responsables, et la municipalité supportent le coût de fonctionnement du partenariat.

Dans cet exemple, le partenariat aide chacune des organisations partenaires à mieux atteindre ses objectifs. Le SPE veille à l'efficacité du marché du travail en assurant une meilleure adéquation entre les services de formation et les besoins du secteur privé. La municipalité retient les investisseurs dans la région et contribue à atténuer les problèmes sociaux. Les prestataires privés de services ont la possibilité de développer davantage leurs activités, et les prestataires à but non lucratif permettent à davantage de personnes de s'affranchir de l'aide sociale, en leur fournissant une formation de base et en les orientant vers les formations plus approfondies dispensées par le VDAB et des institutions spécialisées.

Toutes les sous-régions de Flandre ont connu une évolution analogue car des partenariats ayant pour mission de coordonner les services de formation et d'enseignement (EDUFORA), conformément aux directives du ministère de l'Emploi, y ont été mis sur pied par celui-ci. Les liens entre le VDAB et les municipalités se sont en outre renforcés grâce aux organismes à guichet unique (*Verkwinkels*) au sein desquels les partenaires doivent concevoir conjointement des activités spécifiquement adaptées aux besoins des chômeurs.

D'autres exemples d'interface entre le SPE et la municipalité montrent que le SPE est conscient que la fourniture de services impose de prendre en compte les obstacles à la réinsertion des groupes défavorisés sur le marché du travail, comme le coût et la disponibilité des services de garde des enfants et la déficience des services de transport public. Les problèmes psychologiques et de santé découlant de longues périodes d'inactivité constituent d'autres obstacles. Le SPE a constaté maintes fois que ces obstacles expliquaient les faibles résultats obtenus par les mesures de réinsertion. Dans une région de la Finlande (Sipoo), le bureau local du SPE et la municipalité ont adopté une approche personnalisée afin de renforcer l'efficacité des programmes d'emploi. Le partenariat, soutenu par plusieurs organisations locales, a mis sur pied un groupe d'experts formé des directeurs du bureau local du SPE, du centre de soins psychiatriques, du centre médical et du centre social de la municipalité. Ce groupe d'experts examine le cas des chômeurs de longue durée avec l'autorisation de ces derniers. Ce type de préoccupations est également celui qui a animé la volonté du gouvernement de la Région wallonne de Belgique, de regrouper en une même enceinte le service public de l'emploi (FOREM) et les services sociaux offerts par la municipalité (CPAS) de mêmes que les autres services pertinents, afin de fournir des services adéquats à des utilisateurs désavantagés.

Les partenariats peuvent donc offrir une interface permettant aux principales institutions qui participent aux politiques sociales, de l'emploi et du développement économique de coopérer plus efficacement. Face à des contraintes budgétaires serrées, le SPE a trouvé intérêt à s'engager dans un partenariat avec les autorités locales, les partenaires sociaux et les organisations communautaires. Augmenter le nombre de travailleurs, par réinsertion des groupes défavorisés et évaluation des obstacles structurels, et renforcer l'efficacité des politiques de l'emploi, notamment par une meilleure coordination et rationalisation des activités de formation, comptent parmi les principales réalisations du SPE par le biais du partenariat.

2.2 Une coopération déséquilibrée

Les partenariats faisant office d'interface entre des organisations ont, par définition, été créés autour d'une orientation définie par quelques-uns des principaux partenaires dans le but d'obtenir un

résultat spécifique. La relation qui en a résulté n'a pas toujours été équilibrée, et certains partenariats ont été sous la domination d'un seul des partenaires, souvent une municipalité ou un organisme public. Bien que cela ne nuise pas nécessairement à l'efficacité des actions entreprises, peu d'améliorations en matière de gouvernance sont à attendre de telles initiatives.

Domination par la municipalité

Les problèmes économiques et sociaux des grandes villes sont particuliers et complexes, et les municipalités ont créé des partenariats afin de les traiter au cas par cas. La qualité de la coopération à laquelle aboutissent les accords de partenariat de ce type est incertaine. Si certaines initiatives permettent de conclure des accords recueillant l'agrément d'un grand nombre d'acteurs, d'autres montrent en revanche qu'il peut être difficile à certains partenaires de souscrire aux priorités de la municipalité.

La ville de Gand (Flandre) a encouragé la mise en place d'un vaste programme d'action répondant à ses propres intérêts et à ceux d'autres institutions. Ce programme porte sur les aspects de la vie de la ville dans le domaine social, économique, culturel, de l'emploi et des infrastructures. La ville a construit un partenariat ouvert autour d'elle, et tous les groupes et toutes les institutions sont libres de participer aux discussions. Les intérêts ont été fédérés autour d'un programme local unique et d'un certain nombre d'objectifs. La ville fournit la majorité des ressources nécessaires au fonctionnement du partenariat, dont les ressources humaines, qui travaillent à la fois pour la ville et le partenariat. Une relation similaire a été observée dans le comté d'Oppland en Norvège entre le conseil du marché du travail et la municipalité de comté, qui organisait en son sein le partenariat afin de mieux poursuivre ses propres objectifs de développement. Dans les deux cas, les objectifs sont formulés assez largement de manière à pouvoir recueillir l'assentiment des autres partenaires régionaux, mais restent étroitement liés aux priorités des autorités.

Les progrès permis par ces partenariats en matière de gouvernance sont incertains, notamment en ce qui concerne la coordination des actions et la participation du milieu des affaires et de la société civile. Si ce type d'arrangement peut permettre d'établir un cadre de coopération propice à la mise au point de positions communes, il n'apparaît pas permettre de réelle mise en commun d'efforts et ni d'exercice de convergence des actions ou d'harmonisation des objectifs.

Il est intéressant de noter que, lorsque les objectifs sont formulés de manière précise dans le cadre d'un exercice plus ambitieux mené par un partenaire principal, il peut être plus difficile de parvenir au même degré de convergence des intérêts. Aux États-Unis, où les villes se livrent souvent une

concurrence acharnée pour attirer les investisseurs extérieurs, les élus s'attachent en premier lieu à promouvoir leur propre région, à attirer les capitaux et à retenir les entreprises sur leur territoire. Des partenariats mis sur pied sur ce thème par les villes ont ainsi mené à des divergences d'opinion importantes avec les partenaires des services publics participant à la politique du marché du travail et à la politique sociale, qui auraient souhaité diversifier les objectifs stratégiques du partenariat. Dans plusieurs grandes villes, comme Chicago et Cleveland, ces divergences ont provoqué une scission : la municipalité a créé un partenariat et les services publics en ont constitué un autre, chacun d'eux coordonnant des mesures différentes.

Domination du service public

Comme nous l'avons évoqué, le SPE doit s'acquitter d'une mission précise qui, parfois, ne lui permet guère de prendre d'autres préoccupations en considération. Les initiatives tendant à créer un partenariat autour du SPE n'ont pas nécessairement changé cette situation et, par conséquent, il peut arriver qu'un partenariat créé avec le SPE comme l'un des membres principaux puisse prendre l'un des objectifs du SPE comme objectif principal de son action. Ainsi, dans une région de l'Autriche (Voralberg), l'objectif principal d'un partenariat au sein duquel le SPE joue un rôle prépondérant est de réinsérer les chômeurs de longue durée, qui est aussi l'un des objectifs du SPE dans cette région.

Un programme dominé par un seul partenaire peut être exécuté efficacement. Dans le Voralberg, le partenariat a réussi à réinsérer sur le marché du travail le nombre de chômeurs de longue durée assigné comme objectif, d'après les méthodes de contrôle de la performance analogues à celles appliquées au SPE lui-même, et ce dans une période de temps relativement courte. Le partenariat a apporté une assistance technique et en matière de gestion aux responsables des divers projets, leur a facilité l'accès aux programmes publics et a contrôlé les résultats de ces projets.

L'impact a été faible en ce qui concerne la gouvernance : abstraction faite du soutien apporté à certaines activités (mise à disposition de fonds par le gouvernement régional), il n'a pas été nécessaire de recourir à la participation d'autres partenaires, et l'intérêt du SPE pour le partenariat a rapidement diminué une fois les objectifs atteints. Les activités réalisées par le partenariat auraient pu l'être de façon similaire sous l'égide directe du SPE, dans le cadre d'un accord de coopération informel.

Or, d'autres aspects du marché du travail (ou d'autres secteurs) auraient pu émerger comme étant prioritaires dans le cadre d'un partenariat plus vaste rassemblant le gouvernement régional, les partenaires sociaux, le SPE et des ONG. Certaines questions auraient peut-être davantage profité d'une approche coopérative, participative et intégrée que celle qui a été abordée par le partenariat de

Voralberg. Il est par ailleurs possible que, parmi les questions légitimes du marché du travail, celle du chômage de longue durée ne soit pas le principal problème auquel la région du Voralberg ait été confrontée, comme le suggère Campbell (2001).

En laissant un des partenaires, comme la ville ou un organisme public, occuper une position dominante, on court donc le risque de mettre l'accent sur des questions particulières qui ne traduisent pas un ensemble représentatif de priorités. En principe, celles-ci peuvent mieux être exprimées et analysées de manière objective par un partenariat plus large et mieux équilibré.

La section suivante étudie un modèle alternatif de coopération entre organisations, qui peut permettre d'atteindre des objectifs en matière de résultats de politique d'une façon analogue à celle des partenariats offrant une interface entre quelques organisations principales.

3. La coopération informelle

Le manque de cohérence entre les politiques du marché du travail et celles d'autres secteurs, comme le développement économique et les services sociaux, est un problème préoccupant qui n'a pas toujours abouti à la création de partenariats. Au Danemark, la nécessité d'une interface entre les principales institutions au niveau régional n'a pas été ressentie aussi vivement que dans d'autres pays. Cela s'explique partiellement par l'accueil généralement favorable réservé à la consultation et la coopération intersectorielles dans ce pays ainsi que par le rôle important joué par le conseil régional du marché du travail (RAR). Le RAR s'efforce d'intégrer les différentes préoccupations sur le plan tant interne, en élargissant sa propre composition, qu'externe, en contribuant à la cohérence globale des actions menées dans la région (Encadré 2).

Encadré 2. La coopération informelle : le modèle danois

Au Danemark, le SPE applique des politiques actives du marché du travail destinées aux travailleurs et chômeurs membres d'un syndicat. Les individus sans expérience professionnelle, les bénéficiaires de prestations d'assurance-maladie et les chômeurs ayant épuisé leurs droits reçoivent une aide des municipalités. Fidèles à cette répartition des pouvoirs, les municipalités ont élaboré des programmes actifs du marché du travail visant à favoriser la réinsertion des assistés sociaux sur le marché du travail. Mais elles ont de moins grandes compétences en la matière que le SPE et n'ont pas la taille critique qui leur permettrait de les développer de façon significative.

Or un transfert du fardeau entre le SPE et les municipalités s'est produit, le ratio assistés sociaux sur total des chômeurs augmentant, depuis le milieu des années 1990. Cette hausse s'explique par le fait que le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est resté stable alors que le nombre de chômeurs inscrits a diminué (de moitié environ). L'introduction de mesures ramenant la période maximale d'indemnisation à un an pour les chômeurs ne participant pas à un programme d'emploi (mesures d'activation) a aussi contribué à ce transfert.

Les municipalités ont exprimé leur inquiétude face à cette situation et ont demandé à coopérer plus étroitement avec le SPE afin de profiter davantage de son savoir-faire. La solution a partiellement consisté à laisser les municipalités exposer leurs préoccupations au sein du conseil régional du marché du travail. Dans le cadre de la réforme de 1994, l'agence nationale du marché du travail (AMS) a proposé aux municipalités et au gouvernement régional (conseil de comté) de siéger au RAR. Bien que cela ne garantisse pas que le SPE change d'orientation et de méthodes, cette réforme a renforcé le rôle du RAR qui est maintenant plus représentatif des opinions et préoccupations des acteurs régionaux.

Il est souvent affirmé qu'au Danemark, le conseil du marché du travail est l'organe le plus influent au niveau régional. Il procède à des échanges de vue avec les autres institutions régionales importantes et participe au travail de leurs comités régionaux sur tout un éventail de questions, comme l'enseignement, la santé, l'environnement, les infrastructures et le transport public. Par ailleurs, le RAR participe activement à un comité institué par le conseil de comté et chargé d'administrer les fonds alloués par l'UE pour les projets de développement local, tâche pour laquelle des partenariats ont été créés dans d'autres pays.

En ce qui concerne la fourniture de services d'emploi et de services sociaux aux groupes défavorisés, suite à une initiative du ministère des Affaires sociales, le RAR participe à des comités locaux de coordination des services sociaux, dont l'objectif est de trouver les solutions les mieux adaptées au contexte local. Au sein de ces comités, le RAR et les autres partenaires déterminent conjointement comment améliorer les services destinés aux différents groupes de chômeurs. Ces comités permettent en outre au SPE d'examiner quels avantages la coopération en matière de fourniture de services peut présenter pour lui. En desservant des groupes dont les membres éprouvent souvent des problèmes psychologiques et de santé, les municipalités ont acquis dans ce domaine une grande expérience qui peut aussi être utile au SPE. Certains des chômeurs de longue durée ayant droit aux prestations d'assurance-chômage rencontrent des problèmes similaires et le SPE n'a pas les compétences nécessaires pour les résoudre.

Le rôle joué par le RAR dans l'augmentation de la cohérence des actions au niveau régional est également visible dans le domaine du développement économique. Le RAR coopère avec les conseils de développement économique, dont l'objectif est d'élaborer des programmes stratégiques de développement économique au niveau sous-régional et de fournir des services aux entreprises. À titre d'exemple d'échange de services fondé sur la coopération, le SPE recommande aux personnes projetant de créer une entreprise de s'adresser au conseil et, en retour, ce dernier recommande aux sociétés qui ont besoin de services de formation et de compétences spécialisées et ignorent souvent quels services sont proposés de s'adresser au SPE.

Le fait que les conseils danois du marché du travail jouent un rôle actif dans la promotion de la coopération et de la coordination au niveau régional n'implique pas pour autant que le système danois ait résolu de façon optimale les grands problèmes rencontrés au niveau local, notamment ceux des chômeurs de longue durée et des exclus sociaux. Le résultat des discussions se déroulant au sein des comités est parfois incertain du fait que les divers participants peuvent ne pas donner force obligatoire aux décisions prises, comme cela se produit dans certains partenariats dans d'autres pays, comme en Norvège et en Suède. En outre, le SPE est soumis à une forte contrainte budgétaire et à des mécanismes d'imputabilité des résultats rigides, qui limitent la mesure dans laquelle il peut étendre ses activités.

Ce que le modèle danois enseigne, c'est que des degrés de coopération similaires entre les principales institutions au niveau local peuvent être atteints grâce à un accord de partenariat formalisé ou à des mécanismes de consultation réciproque plus souples. Le tripartisme renouvelé peut être considéré comme un instrument utile à l'appui des efforts de promotion de la coopération. Le cas du Danemark suggère aussi qu'il peut s'avérer plus efficace d'élargir le champ des débats au sein de cadres de travail éprouvés que de créer de nouveaux forums, lesquels peuvent susciter de nouvelles résistances. Renforcer les organisations tripartites peut inciter leurs membres à prendre davantage d'initiatives pour mieux coordonner les actions, à soutenir une approche intégrée de la formulation de la politique et à assumer davantage de responsabilités dans des domaines d'action voisins. En fait, c'est le résultat auquel maints partenariats se sont efforcés de parvenir : *changer la culture des organisations*.

Les initiatives encourageant la coopération entre certaines des principales institutions, par création d'une interface ou développement de relations de coopération informelles, ont contribué à la cohérence des politiques et à la prise en compte d'autres intérêts dans la formulation et l'exécution des actions. Mais rares sont ceux de ces mécanismes qui ont fourni au secteur public une plateforme de discussion avec la société civile. Pourtant, il est souvent affirmé que la participation des ONG, des

associations volontaires et des groupes de la communauté locale est indispensable pour encourager les actions novatrices et une mise en œuvre des programmes adaptée aux besoins locaux.

4. Vers une approche intégrée

Au cours du processus d'encouragement de la coopération, il arrive que des secteurs ou des groupes restent en dehors du partenariat. Les services publics dont les champs d'action ne sont pas directement liés aux principales questions dont se préoccupe le partenariat ont souvent peu de raisons d'être représentés. Fréquemment, les organisations patronales et les syndicats ne participent pas activement par manque d'intérêt et, souvent, la société civile n'est pas invitée, notamment dans les partenariats ayant pour principal objectif d'assurer une interface entre les institutions publiques.

Pourtant, il existe de nombreux exemples de partenariats ayant privilégié une approche plus intégrée de la prise de décision. En pareil cas, des acteurs très différents ont été conviés à apporter leur contribution en termes de soutien, de savoir-faire, d'avis et de propositions.

Mais qu'entend-on exactement par *approche intégrée* ? Suivant OCDE (2001), il s'agit de la capacité de soumettre des propositions ou de prendre des décisions concernant une question donnée en faisant participer des organismes et acteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la pertinence, la justesse et l'efficacité des décisions prises. L'intégration a deux dimensions : 1) une dimension intersectorielle, qui se réfère aux champs d'action ; elle se traduit par la représentation des services publics ayant des intérêts dans les champs d'action couverts par la question à l'étude ; et 2) une dimension inclusive, qui se réfère à la capacité de prendre en compte les avis exprimés par les institutions et les groupes de la population qui s'intéressent à la question à l'étude, ou qui pourraient contribuer utilement au processus de prise de décision. En associant les deux dimensions, l'intégration établit un lien entre le gouvernement, les partenaires sociaux, les autorités régionales, les groupes d'intérêts et d'autres secteurs de la société civile. Les sections suivantes présentent plus en détail ces deux dimensions et voient comment elles se matérialisent au travers de l'expérience des partenariats.

4.1 La dimension intersectorielle

Plusieurs champs d'action relevant de différents niveaux d'administration peuvent être visés par l'étude d'une question déterminée. Par exemple, on estime que la coopération entre les autorités responsables de la politique du marché du travail, du développement économique, de l'enseignement et de la formation est nécessaire pour apporter une réponse efficace au problème de l'exclusion des chômeurs de longue durée. En raison des obstacles structurels auxquels sont confrontés les groupes

défavorisés, il est également indispensable que les services sociaux (logement, soins de santé et garde des enfants), d'infrastructures et de transport public participent. Autre exemple : pour étudier les questions liées au développement économique, il conviendrait idéalement d'adopter une approche encore plus large en faisant participer plusieurs des partenaires déjà mentionnés plus les organismes chargés de l'attraction des investissements étrangers et de la politique concernant les petites et moyennes entreprises (PME) pour ne mentionner que ceux-là.

Comme de nombreux exemples l'attestent, les services publics participent largement aux partenariats, et il n'est apparemment guère difficile de faire participer les principales autorités concernées aux réunions prévues. On ne peut dire pour autant qu'il s'agit là d'une pleine et entière participation institutionnelle. Une large couverture intersectorielle ne garantit pas un degré de participation élevé. Dans certains cas il est difficile pour cette participation d'aller au-delà d'un engagement purement personnel de la part des représentants locaux. En Irlande, les partenariats ayant pour objectif le développement social des groupes défavorisés ont réussi à rassembler localement, autour d'une même table, les représentants des organismes les plus concernés, et seul le ministère de l'Éducation s'est nettement tenu à l'écart du processus pour diverses raisons. Les services publics participants, habilités à décider eux-mêmes des modalités et conditions de leur participation, ont généralement nommé des responsables sans toutefois leur confier de mandat de représentation spécifique. De ce fait, la possibilité d'assurer une plus grande cohérence des politiques entre les organismes intéressés a été subordonnée à l'aptitude personnelle des représentants à convaincre, au cas par cas, leur administration de prendre les mesures convenues au sein des partenariats et proposées par ces derniers. Cette situation a abouti à des résultats très différents d'une région à l'autre.

En Espagne, en Finlande et en Irlande, l'engagement résolu dont certains fonctionnaires ont fait preuve à titre personnel a pu compenser dans une certaine mesure la faiblesse de l'engagement institutionnel. La bonne connaissance que les fonctionnaires ont du contexte local et des programmes disponibles a été utile pour lancer des projets bien construits, répondant aux besoins locaux et entrepris en exploitant les diverses ressources disponibles sur place. Le gouvernement a reconnu cette capacité d'entreprendre et d'exécuter des projets efficaces au niveau local, comme nous le verrons plus loin.

Les travaux ont montré que le renforcement de la cohésion des secteurs qui s'est opéré dans certains partenariats a contribué à cet engagement personnel fort de la part de responsables locaux. Le renforcement de la cohésion au sein du secteur volontaire et associatif a notamment augmenté la clarté et la précision des objectifs de ce groupe aux contours souvent flous, ce qui, en retour, a facilité

l'identification de domaines d'intérêt commun par les fonctionnaires locaux désireux de participer davantage aux affaires locales.

4.2 La dimension d'intégration

Les syndicats, les organisations patronales mais aussi les employeurs non affiliés, les ONG, les groupes de la société civile et les institutions religieuses sont tous membres d'un partenariat. Ils échangent leurs points de vue sur la façon de s'attaquer aux problèmes locaux et fournissent un soutien, des informations et une aide dans leurs domaines de compétences respectifs.

Les partenaires sociaux (syndicats et patronat) participent à la majorité des partenariats dans la zone de l'OCDE. Ils contribuent principalement à leur travail en mettant à disposition des informations et de savoir-faire. Dans les partenariats étudiant les questions liées à l'emploi, les syndicats et les organisations patronales fournissent des informations capitales sur les besoins et disponibilités en compétences et qualifications, par secteur. Les partenariats bénéficient aussi de l'expertise acquise par les syndicats de certains pays en matière de prestation de services. En Espagne et en Irlande, les syndicats ont aidé à mettre en place des services locaux d'emploi gérés par les partenariats locaux. Les milieux d'affaires font souvent profiter de leurs compétences en matière de gestion de projets, organisant des séminaires et fournissant une assistance spécifique, comme en Autriche et au Mexique (état de Sinaloa).

Parfois, les syndicats et les organisations patronales s'investissent davantage dans les partenariats et, avec l'aide de l'État, ils négocient des mesures en faveur du développement économique local. En Italie, l'un des types d'accord de partenariat, appelé contrat de zone (*contratti d'area*), prévoit entre autres objectifs principaux l'application de mesures exceptionnelles visant à accroître la flexibilité du marché du travail, à simplifier les formalités administratives relatives à l'investissement des entreprises et à renforcer les procédures de sécurité susceptibles d'avoir une incidence sur l'investissement dans les zones en difficulté du Mezzogiorno. Pour les autres types de partenariats les plus courants (pactes territoriaux), les procédures d'autorisation des projets d'investissement ont également été simplifiées, ce qui a nécessité l'intervention de plusieurs services publics et organisations. Ces mesures ont accéléré de façon spectaculaire le processus de création d'entreprise, le ramenant dans certaines régions de deux ou trois ans à 60 jours, et ont institué des organismes à guichet unique, où toutes les procédures peuvent être exécutées.

En général, cependant, la participation des partenaires sociaux est relativement faible. Comme cela est le cas pour les services publics, les délégués nommés remplissent souvent leurs fonctions de

manière volontaire et à titre personnel. Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les délégués représentent effectivement leur organisation car rares sont les mécanismes donnant à penser que les organisations concernées participent officiellement. Dans leur majorité, les délégués n'ont pas de mandat clairement défini auquel se référer et il ne leur est pas demandé de rendre compte à leur organisation des discussions qui se sont déroulées dans le cadre du partenariat. Les organisations assignent rarement des objectifs de résultats aux partenariats.

Peu de partenaires sociaux ont adopté une ligne d'action en ce qui concerne les affaires gérées par les partenariats. Par exemple, peu de syndicats ont une politique spécifique en matière de développement local. Ce n'est cependant pas le cas dans tous les pays. En Italie, les principaux syndicats sont partisans d'une approche ascendante (*bottom-up*) du développement économique, qui confère à leurs représentants une légitimité pour proposer ou entreprendre des actions au nom de leur organisation. En outre, les syndicats italiens encouragent en priorité les mesures en faveur de l'emploi en général, et pas seulement pour leurs membres, ce qui explique leur désir de discuter par exemple de la façon d'accroître la flexibilité du marché du travail dans les zones défavorisées. Une démarche similaire a été adoptée dans d'autres pays, comme l'Espagne et plus précisément en Catalogne, où les syndicats (notamment l'UGT) participent activement à la majorité des pactes territoriaux pour l'emploi. En Belgique, à la fois dans les régions flamande et wallonne, les syndicats ont reconnu la nécessité de déployer davantage d'efforts en faveur du développement économique au niveau sous-régional. Ils ont convenu avec les organisations patronales de promouvoir le développement des zones défavorisées, et se sont mis d'accord sur un nouveau rôle commun pour favoriser la réinsertion des chômeurs de longue durée et des exclus sociaux.

Le fait que les partenaires sociaux aient une politique claire en ce qui concerne le développement local, ou plus précisément les mesures que devraient appliquer les partenariats, donne à leurs représentants l'occasion de jouer un rôle important, au même titre que ceux qui sont membres d'une organisation tripartite gérant la politique du marché du travail. Promouvoir une politique en la matière renforce la légitimité de leurs représentants et, de ce fait, celle du partenariat dans son ensemble. En effet, promouvoir une politique exige de rendre compte des actions entreprises afin d'évaluer si le partenariat est un instrument approprié dans le domaine en question. Au Danemark, les représentants des syndicats et des entreprises ont des mandats clairement définis et se réunissent régulièrement au niveau régional et national, au sein de leurs organisations respectives, pour discuter des actions entreprises et des résultats obtenus par le SPE. Le vif intérêt porté aux performances du partenariat incite véritablement les institutions à s'efforcer d'optimiser les résultats.

Représenter la société civile

Dans les nombreux pays (par exemple, l'Autriche, la Belgique, le Danemark), où ils représentent la majorité des employeurs et des salariés, les partenaires sociaux ont souvent été réputés représenter l'ensemble de la société civile. Cette opinion est remise en question par les organisations de la société civile, notamment les associations bénévoles et les ONG, qui rassemblent et représentent des individus, comme les chômeurs et les personnes appartenant à des minorités, dont les intérêts ne sont pas directement défendus par les syndicats et les organisations patronales. La société civile, représentée par ces groupes, a souvent joué un rôle important dans la formation des partenariats.

Il existe sans doute une relation d'arbitrage entre la dimension inclusive et l'engagement institutionnel. Le rôle actif joué par les organisations communautaires et les associations bénévoles dans les activités du partenariat dissuade parfois les partenaires sociaux de renforcer leur participation aux partenariats ouverts. Les syndicats et les organisations patronales sont des organisations qui représentent officiellement leurs membres respectifs -- degré de représentation auquel les autres représentants de la société civile ne parviennent pas toujours. On s'attend souvent à ce que le processus de prise de décision reflète cette situation, sous la forme d'un rôle prédominant pour les partenaires sociaux.

Pourtant, les divers groupes de la société civile apportent fréquemment une importante contribution à certains partenariats, notamment à ceux s'efforçant de répondre aux besoins locaux non satisfaits dans le domaine social. Convier l'ensemble de la société civile à participer se justifie entre autres par le fait que la coopération entre les décideurs et les groupes cibles des politiques et programmes accroît la quantité et la qualité des informations pouvant servir à renforcer l'efficacité des mesures prises. Dans la pratique, toutefois, les représentants des groupes cibles (chômeurs, jeunes, femmes, immigrants) n'ont été invités au conseil d'administration que dans quelques pays (notamment en Irlande et dans certaines régions de Finlande). Plus fréquemment, la société civile est représentée par les ONG qui à la fois défendent les intérêts de ces groupes et leur fournissent des services.

Les ONG sont souvent enthousiastes à l'idée de faire partie de partenariats, ces derniers représentant un instrument de démocratie participative qu'elles peuvent utiliser pour exprimer leur opinion. Mais l'un des principaux obstacles à leur pleine et entière participation est la faiblesse de leurs mécanismes de représentation. La participation n'a pas été structurée dans tous les pays, et les ONG ont parfois été invitées aux conseils d'administration sans avoir été soumises à un processus de sélection ou d'élection. Bien qu'à plusieurs reprises il ait été fructueux pour les décideurs de procéder à des échanges de vues avec des ONG connaissant bien les besoins de la communauté locale, la

faiblesse de la représentation est susceptible de porter préjudice à la légitimité de leur participation. En outre, un faible degré de représentation a souvent pour corollaire l'absence de mécanismes de compte-rendu et de consultation, ce qui affaiblit la transparence de l'ensemble du processus du partenariat.

Des mécanismes de représentation acceptés par tous les partenaires renforcent et inscrivent dans la durée l'implication de chaque partenaire, et représentent un élément crucial de l'effort général visant à renforcer la responsabilité des partenariats et leur légitimité. Cette question a trouvé une réponse en Irlande, où tous les représentants du secteur volontaire et associatif sont élus par leurs pairs. De ce fait, dans ce pays, la légitimité de la représentation de la société civile n'est généralement pas contestée au niveau local. Au contraire, la forte participation et l'expérience de ce secteur sont considérées comme un atout précieux.

En résumé, le renforcement de la coopération et de la cohésion a aidé les organisations à prendre des décisions appuyées par de meilleurs éléments d'information et à prendre conscience de la diversité des préoccupations. Les partenariats parviennent davantage à renforcer la cohésion au sein des différents secteurs (autorités locales, partenaires sociaux, société civile) que la coopération entre les secteurs. Les partenariats réussissent également à fournir une interface technique entre les principales institutions concernées, bien que cette forme de collaboration puisse se révéler plutôt décevante sur le plan de la gouvernance : les partenariats au sein desquels une ou deux grandes organisations jouent un rôle prédominant peuvent être un cadre propice à l'obtention de résultats efficaces mais risquent de surestimer l'importance de questions particulières qui ne reflètent pas un ensemble représentatif de priorités. L'établissement de relations de coopération informelles entre les organisations peut s'avérer aussi avantageuse que les structures partenariales plus formelles. La mise au point d'une approche intégrée est une entreprise difficile : les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle important dans la conduite des affaires locales à condition de mener un exercice de définition stratégique ; la société civile peut accroître son influence par la mise en place de mécanismes de représentation acceptables par les autres partenaires.

Pour bénéficier de tous les avantages de la coopération instaurée, les partenaires conviennent le plus souvent de poursuivre des objectifs stratégiques permettant la réalisation en commun de séries d'actions. Ces exercices seront étudiés dans le prochain chapitre.

CHAPITRE 8

LE PARTENARIAT : ÉLABORER UNE STRATÉGIE

Favoriser la coopération représente une première étape vers une amélioration de la gouvernance¹⁸. Un accès élargi aux informations et la prise en compte d'un plus grand nombre d'éléments dans la conduite des actions peut contribuer à une meilleure efficacité des activités individuelles des organisations.

La planification stratégique est la seconde étape. La planification au sein d'un partenariat permet de définir de nouveaux objectifs qui s'ajoutent à ceux poursuivis par chaque organisation partenaire, et de les poursuivre en commun. On pourra saisir l'opportunité de cet exercice stratégique pour allonger l'horizon des priorités normalement établies, qui pourront à leur tour aider le service public à créer des programmes et services adaptés au contexte local et guider les décisions d'investissement du secteur privé.

Comme les organismes publics et les ONG, la plupart des partenariats élaborent un plan d'action stratégique. Ce plan définit la vocation de l'organisation, ou sa mission, en précisant un certain nombre d'objectifs à poursuivre et les principales activités prévues. L'approbation d'un plan d'action est une condition préalable stipulée dans la plupart des programmes de financement, tels que les Fonds structurels de l'Union européenne.

Comme on le verra dans ce chapitre, la planification stratégique n'est pas une tâche facile pour les partenariats. Plusieurs facteurs peuvent compromettre la réussite de cet exercice, notamment un degré d'engagement inégal et la faible représentation de certains partenaires, qui nuisent à la légitimité du processus de décision et à sa transparence. En conséquence, ce ne sont pas tous les plans d'action qui réussiront à prendre en compte les problèmes à long terme, et qui sauront aller au-delà des intérêts respectifs des principales organisations partenaires. À l'opposé, des exercices de planification stratégique plus ambitieux connaîtront parfois peu de résultats concrets.

18. Ce chapitre s'inspire de passages publiés dans OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : Publications de l'OCDE ; et Giguère, S. (2004), « De nouvelles formes de gouvernance pour le développement économique et l'emploi » in OCDE, *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Paris : Publications de l'OCDE.

Des partenariats ont misé leurs efforts stratégiques sur chacun des moteurs de croissance analysés au chapitre 4. Le présent chapitre se concentrera sur les moteurs suivants : inclusion sociale, développement endogène et entrepreneuriat, et développement des compétences et de la main-d'oeuvre. Il examinera les exercices de planification stratégique dans ces domaines en portant une attention particulière à la façon avec laquelle ceux-ci ont permis une coordination intersectorielle.

1. L'intégration et le développement social

Les partenariats qui travaillent dans ce domaine ont tous les mêmes groupes cibles : les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires de l'aide sociale, les jeunes sans expérience professionnelle, les femmes et les immigrants qui travaillent dans des conditions précaires, les personnes handicapées, et celles qui éprouvent des problèmes de santé.

Pour ces groupes, les problèmes rencontrés sur le marché du travail et dans la vie quotidienne sont souvent étroitement liés. L'exclusion sociale va au-delà du fait de ne pas avoir d'emploi. Elle se caractérise aussi par les difficultés liées à l'insuffisance des revenus, de la protection sociale et des services sociaux (par exemple, services sanitaires, aide au logement, prestations scolaires, services juridiques) (European Social Fund Programme Evaluation Unit, 1999). C'est pourquoi l'objectif du partenariat dans ce domaine est double : 1) aider le groupe cible sur le marché du travail, et plus précisément, à trouver un emploi et à le garder, et 2) améliorer les conditions de vie. L'évaluation des diverses mesures qui interagissent avec ces objectifs a souvent révélé que des liens faisaient défaut et montré la nécessité d'adopter une approche plus globale au traitement des problèmes. En Espagne, en Finlande et en Irlande, des partenariats ont pris cette approche. Pour s'acquitter de leur mission, ils ont défini et poursuivi des objectifs dans une gamme très large (Encadré 3). Les activités permettant d'atteindre ces objectifs couvrent des domaines variés allant de services de l'emploi et l'aide à l'accès au crédit aux mesures destinées à lutter contre l'alcoolisme et la toxicomanie.

Encadré 3. Les stratégies d'inclusion sociale en Irlande

Un exemple représentatif de stratégies adoptées par des partenariats en faveur de la réinsertion et de l'amélioration de la qualité de la vie des groupes défavorisés est donné ci-après. Cette stratégie, qui s'articule autour de sept grands objectifs, a été formulée par un partenariat opérant dans les comtés d'Offaly et Kildare :

- promouvoir l'emploi et la création d'entreprises ;
- aider les chômeurs à développer leur potentiel et à améliorer leur aptitude à rechercher un emploi ;
- s'attaquer aux problèmes liés aux sorties précoces du système scolaire ;
- dispenser une formation au développement communautaire et assurer le renforcement des capacités ;
- encourager l'organisation des groupes cibles et la mise en réseau ;
- s'attaquer aux problèmes liés au transport, au manque d'information, à la précarité des infrastructures et à l'absence d'équipements collectifs ;
- contribuer à améliorer la qualité de la vie de toutes les composantes de la population.

Source : OAK Partnership.

Certaines de ces activités relèvent des services publics existants, d'autres non. Par exemple, en Irlande, la promotion de la création d'entreprises relève du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi (*Department of Enterprise, Trade and Employment*), mais aucun organisme n'est chargé du développement communautaire. Quand d'autres organisations sont actives dans le domaine concerné, les partenariats proposent souvent l'élaboration commune de programmes et services spécialisés pour compléter ceux qui sont en place. Par exemple, en matière de politique du marché du travail, les partenariats ont suggéré que des services spéciaux de conseil, disposant de plus de temps et de compétences pluridisciplinaires, soient proposés par le SPE aux chômeurs de longue durée, en coopération avec d'autres partenaires.

Les services publics au niveau local et régional ont éprouvé des difficultés à donner une suite favorable à ces initiatives, étant entendu que les nouveaux services proposés n'auraient pas été en totale cohérence avec les cadres d'intervention existants et auraient détourné des ressources destinées à poursuivre des objectifs fixés à l'échelon national. Par conséquent, plusieurs parmi les objectifs des

partenariats ont été poursuivis sur la base d'initiatives distinctes. En Irlande, s'inspirant d'initiatives syndicales, les partenariats ont créé leur propre réseau de services locaux de l'emploi (*Local Employment Services, LES*) afin d'offrir des services aux groupes cibles. En Finlande, où, en raison d'une stricte gestion axée sur les résultats attendus, le SPE a eu des difficultés à adapter les services dans le sens préconisé par les partenariats, divers services distincts ont été créés avec l'aide d'ONG. En retrouve ce cas de figure dans tous les pays.

Bien sûr, ces activités n'ont pas été réalisées en complète isolation des services publics. Les antennes locales des services publics ont souvent souhaité participer d'une manière ou d'une autre aux initiatives lancées, apportant ici leur savoir-faire par le biais de leur représentation au conseil d'administration et dans les groupes de travail, participant là au financement à ces initiatives en utilisant des crédits budgétaires dont ils peuvent disposer librement à l'échelle locale. En Irlande et en Finlande, il existe plusieurs exemples de projets élaborés par des partenariats auxquels le SPE a coopéré activement. En Irlande, le SPE a même détaché du personnel auprès du LES.

Mais la difficulté pour les instances publiques de modifier les cadres de gestion des politiques pour pouvoir participer plus ouvertement à ces initiatives provenant du milieu local a fait en sorte que la gestion de la plupart des initiatives a dû être assumée par les partenariats eux-mêmes. Les partenariats ont ainsi pris en charge la fourniture d'une gamme de services à la population, ce qui a fait de la mission des partenariats une réalité tangible sur le plan institutionnel.

Reconnaissant l'utilité des initiatives prises à l'échelle locale, les gouvernements ont eux-mêmes alloué directement des fonds aux partenariats pour développer de telles activités. Ils ont aussi intégré certaines initiatives des partenariats dans les cadres d'intervention nationaux. On citera à nouveau les LES à titre d'exemple. En 1995, les pouvoirs publics ont élargi le réseau de ces services, composé au début de 12 unités, à toutes les régions où des partenariats opéraient, en fournissant les fonds nécessaires (via le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi). En 1999, ils ont franchi une nouvelle étape en confiant la responsabilité de la gestion de ces services à l'organisation tripartite chargée de la mise en œuvre de la politique du marché du travail (FÁS). Autre exemple irlandais, un programme destiné à promouvoir le travail indépendant parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (*Back to Work Allowance*), lancé par un partenariat local mais désormais proposé dans toutes les régions. Dans une même logique, des gouvernements sont allés jusqu'à créer des partenariats afin de mettre en œuvre de nouvelles mesures, comme ce fut le cas au Royaume-Uni avec les *New Deal Partnerships*, destinés à appliquer le programme de *welfare to work*.

Les partenariats irlandais fournissent un excellent exemple d'institutionnalisation. Ils se sont implantés dans tout un secteur que les services publics n'étaient pas préparés à développer et à gérer. En comblant le vide qui existait entre différentes politiques gouvernementales, leur action a servi à créer en quelque sorte un nouveau champ d'intervention : le développement social des groupes défavorisés, lequel est devenu un objectif explicitement poursuivi dans le pays. La cohésion instituée au niveau local entre les divers acteurs, y compris les groupes de la société civile et les fonctionnaires, que l'on a évoquée au chapitre 7, a joué pour beaucoup dans l'élaboration d'une approche plus globale des problèmes rencontrés par les groupes défavorisés.

S'associer au développement économique ?

Les partenariats chargés du développement social ont parfois cherché à s'associer davantage aux affaires économiques. L'aide à la création de nouvelles entreprises, le développement des infrastructures et les transports publics peuvent avoir des répercussions directes sur la réinsertion des chômeurs de longue durée. La revitalisation des zones urbaines et le développement des aménités rurales pour stimuler les activités touristiques sont des considérations qui ne peuvent être ignorées dans les régions défavorisées. Les interactions entre ces domaines expliquent pourquoi les partenariats ont tenté d'encourager une approche intégrée des problèmes des groupes défavorisés, en faisant participer tous les organismes concernés au processus de prise de décision, y compris ceux qui sont responsables des politiques économiques.

Cet engagement des partenariats a parfois eu lieu au risque de créer la confusion quant au rôle et responsabilités des partenariats. En Irlande, les partenariats ont certes axé leur participation aux affaires économiques sur les préoccupations de leurs groupes cibles, mais ils ont parfois donné l'impression qu'ils revendiquaient la responsabilité du développement économique en raison du nombre de leurs initiatives en la matière. Or il est apparu qu'une répartition mal définie des pouvoirs peut affaiblir la coopération avec les acteurs intervenant dans les domaines économiques et engendrer la concurrence là où s'imposerait une plus grande coordination.

Pour éviter ce genre de situation, plusieurs partenariats ont tenu à bien dissocier les tâches relevant respectivement des domaines économiques et sociaux. Par exemple, dans une région du centre de la Finlande (municipalités de Iisalmi, Sonkajärvi et Vieremä), le plan d'action en faveur de la réinsertion des chômeurs de longue durée élaboré par le partenariat a été explicitement dérivé du plan de développement régional, conçu par l'association des municipalités. Cela a permis de garantir la cohérence des actions entreprises de part et d'autre et de mettre leur complémentarité en évidence. En Flandre aussi, les objectifs d'emploi poursuivis sur la base d'un pacte territorial s'inscrivant dans une

initiative de l'UE (dans la sous-région de Halle-Vilvoorde) ont été stipulés en conformité avec le plan de développement socio-économique conçu au niveau provincial par l'agence de développement économique en coopération avec le gouvernement de la province du Brabant flamand.

Bien que certaines questions soient communes aux secteurs économique et social, il est difficile en pratique de relier les exercices. La planification d'une stratégie de développement économique comporte des difficultés qui lui sont propres comme le montre la section suivante.

2. L'entrepreneuriat et le développement économique endogène

Les partenariats sont en mesure de concevoir à l'intention des groupes défavorisés une stratégie de développement social comblant des lacunes du cadre d'intervention national. Ils construisent sur la base de l'engagement des organisations de la société civile et renforcent la cohésion locale, moyennant la participation de fonctionnaires au processus. Des mécanismes semblables sont-ils à l'œuvre dans la planification du développement économique ?

Le développement économique endogène (c'est-à-dire les activités qui favorisent l'émergence et l'expansion d'activités locales) couvre de nombreux domaines d'action spécifiques, tels que les mesures de soutien à l'entrepreneuriat, au travail indépendant, aux réseaux d'entreprises, à la jeune entreprise, l'accès au capital, à la découverte de nouveaux marchés, aux systèmes d'innovation, qui se nourrissent l'une l'autre. Pour une meilleure efficacité, ces mesures doivent rester étroitement coordonnées avec les actions de développement industriel, à la prospection d'investissement étrangers, au développement des infrastructures, aux transports publics et à l'aménagement du territoire. Or la plupart de ces domaines sont sous la responsabilité d'organismes différents: services publics, agences de développement, municipalités, autorités régionales.

Bien qu'une instance (généralement l'administration régionale ou le conseil de comté) soit souvent chargée de veiller à ce que les diverses actions soient menées au sein d'un cadre cohérent (ce qui n'est pas le cas pour le développement social), dans la pratique, la coordination des mesures de développement économique se révèle difficile, la répartition des responsabilités entre les diverses instances étant mal définie. Souvent, les organisations patronales ainsi que les administrations locales et régionales mènent leurs propres activités pour promouvoir l'investissement étranger. Le coordinateur fait fonction de médiateur, mais n'a pas la primauté sur les initiatives des autres acteurs. En outre, dans plusieurs pays, le niveau régional ne prévaut pas sur le niveau municipal et se trouve sur un pied d'égalité avec lui, ce qui peut mener à une absence de cohérence entre les mesures prises de part et d'autre.

Ces préoccupations se sont ajoutées à celles suscitées par le peu d'efficacité des approches descendantes (*top-down*) du développement économique, notamment dans les zones en retard de développement. Un certain nombre d'initiatives partenariales ont été conçues pour répondre à ces problèmes.

2.1 Deux approches opposées : la Flandre et la Sicile

Les plateformes de district (*Streekplatformen*) créées en Flandre en 1994 et aujourd'hui fusionnées aux comités sous-régionaux pour l'emploi au sein des nouveaux comités socio-économiques régionaux (RESOC) avaient pour tâche de proposer une stratégie globale de développement économique (élargie pour englober les questions sociales et les problèmes d'emploi) dans leur division territoriale sous-régionale.

Ces plateformes ont été chargées de rassembler, sur une base volontaire (en tant que *forces vives* de la région), les représentants des municipalités, des partenaires sociaux, et des organismes et autres groupes concernés, pour :

1. s'accorder sur les limites du territoire desservi par la plateforme ;
2. conceptualiser une vision du territoire ;
3. formuler des objectifs compatibles avec cet objectif à long terme ; et
4. proposer des projets qui permettent d'atteindre ces objectifs.

Les accords locaux étaient soumis au ministère de l'Économie, qui se concertait ensuite avec tous les autres ministères (par exemple, Éducation, Emploi, Infrastructures) et des organismes publics (par exemple, le SPE, les agences de développement économique des provinces) sur la pertinence des actions, les incidences budgétaires et les mécanismes de mise en œuvre des divers projets proposés.

Le processus d'approbation se déroulait en trois étapes : premièrement, les propositions sont révisées grâce à un dialogue entre les instances centrales et les plateformes ; ensuite, une charte est rédigée par le ministère de l'Économie à partir des résultats des discussions, puis des négociations sont engagées entre les ministres ; enfin, des négociations ont lieu à l'intérieur de l'appareil gouvernemental et aboutissent à la signature de la charte par tous les ministres. Une fois la stratégie approuvée, les services et organismes publics mettaient en œuvre les projets prévus sous un contrôle effectué à l'échelon central afin d'éviter les doublons et les mesures conflictuelles.

Comme résultat de ce processus, seules neuf des 17 plateformes de districts ont réussi à obtenir l'approbation de leurs plans pendant la durée de vie de cette initiative partenariale. Il semble que la principale difficulté ait été de s'entendre au niveau local sur des projets pertinents et réalistes. Une évaluation réalisée en 1999 par le gouvernement flamand a indiqué que 80% du temps écoulé entre la création d'une *Streekplatform* et la signature d'une charte avaient été consacré à des débats menés à l'échelon local et non central. Aussi, et dans une certaine manière par voie de conséquence, les partenaires ont montré peu d'engagement envers l'initiative. Des partenaires ont quitté les plateformes et certaines organisations ont cessé de collaborer à différentes étapes du processus (par exemple, dans la région du Midden-Limburg, où 5 municipalités sur 16 se sont retirées en 2000).

Comme l'ont révélé des entretiens, le niveau élevé d'abstraction de l'exercice explique en partie la faible participation au processus. Tandis qu'en Irlande, des partenariats se sont formés pour s'attaquer à un problème concret (par exemple, trouver le moyen de réinsérer les exclus sociaux et d'améliorer leurs conditions de vie), en Flandre, les partenaires ont d'abord eu à définir quels étaient les enjeux plus généraux de leur région. Le champ du développement économique dans son ensemble pouvait faire l'objet de discussion par les partenariats dans leur processus de planification stratégique. Ceci représente un défi ambitieux, sans doute à la hauteur d'organismes publics possédant des services d'analyse conséquents, mais moins adaptés à des partenariats d'abord soutenus par les municipalités et comptant sur des ressources plus limitées.

D'autres facteurs sont également venus affaiblir l'intérêt des principaux partenaires : i) la lourdeur de la procédure allait à l'encontre du calendrier plus à court terme des municipalités ; et ii) faute d'un rôle de coordination dans la mise en œuvre de la stratégie (dévolu au niveau central), il n'a pas été possible de mettre en évidence l'investissement des partenaires au niveau local. Ce dernier facteur a certainement été déterminant dans la diminution de l'intérêt des municipalités, qui devaient assurer la moitié des coûts de fonctionnement des partenariats. Il a peut-être également affaibli la motivation des responsables du service public délégués auprès du partenariat : ceux-ci pouvaient tirer un meilleur parti en proposant de nouvelles mesures au sein de leur propre administration que dans un partenariat qui s'approprie de manière anonyme le crédit de l'initiative.

Il est frappant de constater qu'en d'autres circonstances les municipalités ont représenté une formidable force motrice au sein des partenariats œuvrant pour le développement économique. Dans le Mezzogiorno, région qui pâtit d'un retard de développement depuis des décennies, les partenariats créés sur l'initiative des pouvoirs publics en 1995 se sont révélés un outil efficace pour renforcer la

cohésion entre municipalités, comme nous l'avons vu au chapitre 7, et pour proposer des stratégies ciblées de développement économique.

Le problème auquel les pactes territoriaux ont eu à s'attaquer dans le sud de l'Italie est clair : le manque d'investissement. Exception faite de la variété des pactes territoriaux (*pour l'emploi*) soutenus par l'UE, qui peuvent couvrir un plus large éventail d'activités (comprenant la formation professionnelle, la protection de l'environnement et l'inclusion sociale), l'initiative italienne des pactes territoriaux a été centrée sur le développement des entreprises et, dans une moindre mesure, des infrastructures. Il a été demandé aux partenariats de sélectionner et promouvoir les secteurs industriels qui présentaient localement des avantages compétitifs et de soumettre des propositions concernant les infrastructures.

Comme en Flandre, les partenariats n'interviennent pas directement dans la mise en œuvre de la stratégie. Ils élaborent une série de critères et lancent un appel à projets. Une institution financière agréée évalue les soumissions sur la base des critères retenus, et affecte les fonds mis à disposition par l'État (et les partenaires locaux) pour mettre en œuvre la stratégie convenue. Le rôle du secrétariat du partenariat est d'aider les particuliers, les organisations et les chefs d'entreprises à élaborer les soumissions.

Dans ce modèle on s'est assuré de donner une visibilité à l'investissement des différents partenaires locaux, notamment par le biais de la publicité donnée au processus de soumission et l'affichage d'informations quant à la participation financière des partenaires aux projets d'infrastructures matérielles. Des efforts ont également été déployés afin de réduire au minimum délais du processus. Après un départ fastidieux, chaque projet devant être approuvé par le ministère du Trésor, on a fait en sorte que seules les listes de critères doivent être approuvées, ce qui a permis d'accélérer le processus de décision et de procéder plus rapidement aux investissements. Ces éléments ont contribué à maintenir un niveau élevé d'intérêt parmi les principaux partenaires locaux, soit les municipalités.

Ainsi, en Italie comme en Irlande, la planification s'articulant sur un petit nombre de questions bien précises a renforcé l'efficacité de la prise de décision et de la mise en œuvre. Dans ces deux pays, un autre facteur a également favorisé l'action : un des secteurs a joué un rôle de pivot et s'est beaucoup investi dans l'exercice. Il s'agit des organisations de la société civile dans le cas de l'Irlande et des municipalités dans celui de l'Italie. La cohésion renforcée au sein de ces secteurs a contribué à clarifier et à structurer les objectifs, ce qui, à son tour, a aidé les autres partenaires à recenser des intérêts communs, comme nous l'avons exposé au chapitre précédent. En Irlande, les fonctionnaires ont

compris qu'ils pouvaient renforcer leur rôle localement grâce à des partenariats efficaces. Ils se sont ralliés au partenariat et ont apporté des connaissances et des compétences essentielles pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente. De même, en Italie, la plupart des partenaires sociaux ont adhéré au processus. L'administration régionale a également estimé qu'il était de son intérêt de mettre à profit les compétences mises au jour à l'échelon local, en élaborant sa stratégie de développement intégré pour la région en concertation avec les municipalités et les pactes territoriaux.

La comparaison de ces deux approches différentes de la planification stratégique ascendante (*bottom-up*) du développement économique, telles que suivies dans le Mezzogiorno et en Flandre semble indiquer que les stratégies fondées sur des *problèmes* par opposition aux *champs d'intervention* (par exemple : le manque d'investissement par opposition au développement économique pris dans son ensemble), sur des calendriers cohérents et sur la transparence et la visibilité de l'investissement ont plus de chances d'être un complément utile et un défi stimulant pour les politiques de développement élaborées par d'autres instances¹⁹.

L'expérience italienne laisse également entendre que l'engagement résolu des municipalités est essentiel pour la formulation de stratégies de développement économique pertinentes et réalistes. Mais cet engagement ne suppose-t-il pas que les stratégies menées soient presque exclusivement centrées sur les enjeux de développement industriel et d'infrastructures, qui sont au cœur des préoccupations des municipalités ?

2.2 Convergence des objectifs avec les préoccupations des municipalités

Les municipalités nourrissent souvent des objectifs de développement économique très clairs, qui sont principalement liés au développement des entreprises et des infrastructures. Le jugement de l'électorat sur les réalisations des équipes gouvernantes est d'ordinaire corrélé aux investissements nouveaux et aux entreprises et emplois créés. Les autorités locales parviennent souvent à faire partager leurs préoccupations à certains parmi leurs partenaires, et notamment le milieu des affaires. Ainsi il n'est pas surprenant que la plupart des partenariats à l'échelle d'une ville ou d'un comté aient pour

19 . On rappellera que la présente discussion se cantonne aux aspects liés à la gouvernance et ne vise pas à comparer l'efficacité des actions de développement économique menées de part et d'autre. Le Mezzogiorno connaît toujours de graves problèmes de développement économique auxquels les partenariats n'ont pas su, ou pu répondre. Le chapitre 10 présentera une conclusion sur l'impact des partenariats sur la gouvernance, à partir de laquelle on pourra inférer des leçons quant à l'utilité de fonder sur cet instrument les actions de développement économique et social.

vocation de promouvoir leur région, d'attirer des capitaux et de retenir les entreprises dans un contexte de concurrence.

Dans plusieurs cas, les autorités locales et régionales prendront elles-mêmes l'initiative de la création de partenariats afin de construire un consensus sur leurs orientations de développement. Ces lieux de consultation ne permettront généralement pas de remettre en question ces orientations mais plutôt de les affiner en prenant en compte les préoccupations des citoyens et groupes de pression. Cette approche est celle qui est prise par plusieurs comités de développement économique au niveau municipal et des états au Mexique (COPLADEM et COPLADES), notamment dans l'état de Guanajuato, et par des structures consultatives mise sur pied en République tchèque, comme on a pu le constater dans le district de Přerov (région d'Olomouc).

D'autres partenaires souhaitent cependant que la planification stratégique prenne en compte un plus large éventail de préoccupations dès le début du processus et voient le partenariat comme un outil de pondération des intérêts. À cette fin on a fait valoir que les forums réunissant des groupes de municipalités au sein de *régions fonctionnelles* sont plus appropriés pour échanger des points de vue de manière constructive. Les régions fonctionnelles correspondent à des zones géographiques homogènes sur le plan économique, où les conditions du marché du travail et la structure industrielle sont relativement uniformes. Bien qu'elles coïncident pas nécessairement avec des frontières administratives, c'est souvent au sein de ces régions que sont souvent regroupés dans la pratique nombre de services et où sont gérés certains programmes gouvernementaux, dans le domaine de l'emploi, des services sociaux, des transports, du logement, de la sécurité ou de l'environnement par exemple. Dans ces régions de taille moyenne, les intérêts dans les différents secteurs d'intervention sont souvent interdépendants, et plus souvent identifiables. Pour les responsables des divers services, les causes et les impacts d'un problème donné peuvent être établis assez facilement, ce qui favorise les ententes pragmatiques sur les solutions possibles.

Les recherches sur le terrain montrent que les stratégies de développement économique définies pour des régions fonctionnelles (souvent des sous-régions composées d'un groupe de municipalités), s'articulent surtout sur la base du développement économique endogène et cherchent à exploiter les avantages compétitifs, les compétences et les connaissances disponibles sur place. Ces stratégies recherchent avant tout à promouvoir l'entrepreneuriat, l'innovation, le transfert technologique, le regroupement et l'internationalisation des PME, plutôt qu'à attirer des investissements extérieurs.

En Autriche, par exemple, un partenariat rassemblant trois districts du Tyrol (le Tiroler Oberland und Außerfern, qui représente une région fonctionnelle) a fondé sa stratégie sur la base de ses

caractéristiques économiques communes. Les objectifs ont été fixés en fonction des principaux problèmes rencontrés par la région : dégradation de la chaîne de l'offre et du commerce de détail local et difficultés liées au caractère hautement saisonnier de l'économie. Un éventail d'activités a été établi pour atteindre ces objectifs, étant entendu que seule une stratégie intégrée impliquant infrastructures, transport, entrepreneuriat, compétences, éducation et tourisme permettrait d'obtenir des résultats durables.

Au Danemark, les conseils de développement économique au niveau sous-régional, composés des municipalités et des principales entreprises privées, définissent des plans de développement économique d'ensemble visant à agir efficacement sur l'environnement des affaires. Dans une zone de la région de Storstrøm (Østsjælland), encourager une culture d'entreprise, développer les PME, améliorer les qualifications des ressources humaines et stimuler l'esprit d'entreprise chez les jeunes s'inscrivent dans la stratégie qui a été définie. Les projets prévoient des mesures allant de la prestation de services aux entreprises existantes aux programmes éducatifs scolaires. Des échanges de coopération ont été établis avec le SPE. Le conseil ne dispose pas des ressources nécessaires pour dispenser des services de formation et, de ce fait, encourage le recours aux services de formation professionnelle proposés par le SPE. En échange, il fournit une aide aux chômeurs qui envisagent de créer leur propre entreprise, adressés par le SPE.

Plusieurs autres cas examinés nourrissent un cadre stratégique similaire, et notamment les agences de développement économique opérant sur un mode partenarial dans les régions de Slovaquie et dans les districts de République tchèque, et les agences de développement local de la Région wallonne de Belgique.

2.3 Renforcer les accords municipaux

Aussi complètes peuvent-elles être, les stratégies appliquées pour répondre à l'intérêt d'un groupe de municipalités se heurtent souvent à deux obstacles : la concurrence entre les municipalités et l'absence de masse critique.

Les municipalités qui étaient habituées à se concurrencer pour drainer des capitaux ont du mal à accorder leur confiance à leurs voisines pour mettre en œuvre des projets communs de développement économique. L'expérience italienne nous enseigne que deux éléments sont propices à un climat de coopération : tout d'abord, confier à un organisme indépendant le choix des projets à soutenir ; ensuite, accorder une grande souplesse dans la définition des règles régissant l'allocation des fonds. En Italie, les municipalités établissent d'un commun accord la liste des critères qui président au choix des

projets, mais n'interviennent pas dans la sélection proprement dite. La liste des projets soutenus est faite sur la base des critères établis par une institution financière accréditée, ce qui élimine les risques de conflit entre municipalités. En outre, cela permet aux municipalités de proposer leurs propres projets dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. La souplesse avec laquelle sont définies les règles régissant l'allocation des fonds peut limiter par ailleurs la recherche de l'intérêt personnel dans les négociations sur le choix des critères : dans une région de la Sicile (Alto Belice Corleonese), des quotas pour certaines catégories de projets (par exemple, le développement social) ont été fixés pour les projets présentés par les municipalités qui peuvent être soutenus par le partenariat (en proportion de la population, sur la base de deux projets au minimum).

La faiblesse de la masse critique de certains partenariats opérant dans de petites régions fonctionnelles constitue un autre obstacle. Dans certaines régions, notamment au Danemark ou en Slovaquie, on estime qu'elle est un frein à la promotion de l'investissement, à la mobilisation des capitaux et au développement des entreprises. Les résultats médiocres peuvent à leur tour saper l'engagement et le soutien des principaux partenaires. Aussi, cet aspect a certainement contribué au retrait des municipalités de certaines plateformes de district en Belgique.

2.4 Masse critique et taille de la région

La faiblesse de la masse critique rend plus difficile pour les partenaires d'influer sur la façon dont l'administration centrale affecte des crédits à leur région. En principe, du moins ce sont les pouvoirs publics qui le disent, les stratégies de développement régional visent à guider la mise en œuvre des politiques nationales. Pourtant, les administrations centrales n'ont pas toujours mis en place, comme en Italie, les mécanismes et procédures permettant de sélectionner les stratégies et projets à soutenir. Les circuits par lesquels s'effectue l'allocation des fonds sont ainsi ni structurés, ni systématiques, ce qui laisse toute la place aux actions de lobbying.

Représentant un groupe d'organisations sur un territoire donné, il est naturel pour les partenariats de jouer ce rôle. Cette fonction les incite à s'associer la majorité des acteurs importants de la région ainsi qu'à élargir le territoire qu'elles couvrent dans le but d'augmenter leur masse critique et ainsi donner plus de poids à leurs propositions.

En Slovaquie, ce sont les agences de développement régional qui proposent des stratégies de développement sur le territoire. Les responsables locaux estiment que ces structures ne sont pas assez solides pour influencer le ciblage et la mise en œuvre de la politique nationale au niveau de la région, remédier aux défauts de coordination ou combler les lacunes. Ce constat a conduit à formuler des

propositions de création de conseils régionaux, sur des territoires agrandis, devant augmenter le pouvoir de négociation régional. En même temps se déroule un débat sur ce que devrait être la taille optimale des régions. On estime actuellement que le nombre de ces circonscriptions devrait être ramené à cinq au lieu de douze (le nombre moyen d'habitants par région passant alors de 167 000 à 400 000 environ). En Suède, un débat analogue a eu lieu récemment. Le nombre de régions a été ramené à 21 au lieu de 24, le nombre moyen d'habitants de celles-ci passant alors de 417 000 à 476 000.

Ce phénomène s'inscrit dans une tendance plus générale. En Belgique, les plateformes de district de 17 provinces (population moyenne : 347 000 habitants) se sont révélées trop petites pour atteindre la masse critique. Donnant suite à la recommandation de l'OCDE (2001a) de renforcer le lien entre les politiques de développement économique sous-régional et la politique du marché du travail, le gouvernement a entrepris de fusionner les *streekplatformen* avec les comités sous-régionaux pour l'emploi (STC) et de rationaliser les structures en ramenant le nombre à 13 (454 000 habitants en moyenne). En Autriche où des pactes territoriaux pour l'emploi ont initialement été mis en place à différents échelons (groupes de districts et *Länder*) pendant la phase expérimentale (1997-1999), un regroupement a été opéré au niveau de chaque *Land* pour la période 2000-2006 (900 000 habitants en moyenne). Au Danemark, les nouvelles régions aux fins de gestion de l'emploi en vigueur le 1^{er} janvier 2007 seront au nombre de quatre, avec une population moyenne de 1 360 000. Elles étaient jusqu'alors au nombre de 14 avec une population moyenne de 390 000 habitants.

2.5 Les plateformes stratégiques régionales

Pour palier au problème de la faiblesse de la masse critique, de même que pour rationaliser les structures organisationnelles sur le territoire, plusieurs pays se tournent maintenant vers le niveau régional pour mener plus efficacement des stratégies de développement économique. Ils encouragent la mise sur pied de « plateformes stratégiques régionales » afin de poursuivre des objectifs de compétitivité régionale et coordonner les mesures de développement économique sur le terrain.

Le plus souvent, ces plateformes sont mises en place au niveau des régions administratives, ce qui tient principalement à deux raisons : i) obtenir une masse critique suffisante, sur le plan de la taille et du nombre d'habitants, de manière à pouvoir influencer sur les principales activités de développement économique (attirer l'investissement direct étranger et fournir l'infrastructure nécessaire aux activités des entreprises de haute technologie, par exemple), et ii) asseoir suffisamment la légitimité de ces structures pour leur permettre de jouer un rôle efficace dans la conduite de ces activités économiques. Cette légitimité repose principalement sur l'existence de limites administratives régionales et sur le

soutien des autorités régionales. En Norvège et en Suède, des plateformes ont été créées dans les régions, ou comtés (*Fylke* en norvégien, *Län* en suédois), dans lesquels des conseils de région/comté élus partagent les responsabilités avec le gouvernement central, représenté par un gouverneur et une administration régionale.

Une plateforme peut être chargée de mettre en œuvre la stratégie de développement économique qu'elle a contribué à élaborer. Toutefois, en dehors des cas où elle coiffe directement une agence régionale de développement, elle a plus probablement vocation à jouer un rôle indirect dans les questions opérationnelles, et se concentre plutôt sur les aspects stratégiques du développement économique. Elle peut néanmoins être associée à la réalisation de projets spécifiques. La mise en œuvre de la stratégie de développement économique est souvent confiée à une agence régionale de développement spécialisée, voire à un partenariat public-privé (PPP) distinct.

En général, les plateformes régionales s'attachent principalement à stimuler le développement endogène (en encourageant l'entrepreneuriat, accompagnant la création et le développement de PME, et favorisant l'innovation et l'investissement local). Ces structures se sont efforcées avec plus ou moins de succès d'associer la société civile et d'autres acteurs locaux à la recherche de solutions aux problèmes sociaux et d'emploi. Il arrive que leur influence sur les mesures destinées à attirer l'investissement de l'extérieur et à fournir une infrastructure industrielle soit plus limitée, surtout si ces tâches incombent à un autre organisme régional. En Suède, le principal acteur du développement économique à l'échelon régional est l'administration du comté qui fait appel au soutien d'agences nationales : NUTEK pour favoriser le développement industriel, VINNOVA pour promouvoir les systèmes locaux d'innovation et ALMI pour encourager la création d'entreprise et les PME. Parmi ces différentes structures, seules l'administration du comté et ALMI sont généralement membres de plateformes régionales (appelés accords régionaux de croissance). Parmi les autres partenaires, on peut citer le conseil du comté, le service public de l'emploi (AMS), les associations patronales, les syndicats et, le cas échéant, l'université locale. Le degré d'influence des plateformes sur les questions économiques dépend donc des relations tissées avec l'administration du comté et avec certaines agences gouvernementales influentes.

Dans ce contexte opérationnel qui reste assez vague (même si la politique de partenariat suédoise a été lancée par le gouvernement lui-même), les partenariats ont tiré profit de la flexibilité allouée pour proposer le modèle de développement stratégique qui correspondait le mieux aux préoccupations de leur région. Dans deux cas fort différents, Uppsala, une région qui jouxte la capitale suédoise et où est localisée un complexe industriel pharmaceutique important, et Västerbotten, une région du nord en

manque d'investissement et qui voit sa population diminuer, on a réussi à mettre en place des stratégies intégrées qui vont au-delà de la recherche de capitaux. Uppsala a mis l'accent sur l'innovation et la participation des PME aux retombées technologiques mais fait une large place aux problèmes d'intégration des immigrants comme partie intégrante des réponses à donner aux besoins de compétences et de main-d'œuvre dans cette région en pleine croissance. Pour redynamiser son économie, Västerbotten mise sur une stratégie équilibrée à cinq volets : i) favoriser les formations adaptées aux besoins des entreprises et la R&D ; ii) encourager la commercialisation du développement technologique ; iii) développer les marchés internationaux des PME locales ; iv) nourrir la croissance des entreprises ; v) améliorer la qualité de vie.

2.6 Vers des politiques ascendantes

Pour pallier à leur faible taille critique, certains partenariats campés sur des petits territoires ont parfois pris des mesures de nature fédéralisatrice, ce qui a donné lieu à des résultats intéressants en terme de coordination verticale.

Des partenariats ont associé des organisations similaires de territoires voisins et consolidé leurs objectifs communs afin d'augmenter leur effet de levier ainsi que leur légitimité. Dans l'exemple du Tyrol donné plus haut, l'initiative de partenariat a permis de déterminer les intérêts et les besoins communs aux trois districts voisins (dont chacun a son propre bureau de développement économique fonctionnant pour le compte des municipalités). Une évaluation locale a révélé que tous trois gagneraient à définir une stratégie commune étant donné leur homogénéité économique et leur faible masse critique. La stratégie élaborée en partenariat a inclus des objectifs communs aux trois districts. Sa conformité aux préoccupations municipales lui a conféré une nette légitimité dans la zone concernée.

Le recensement d'objectifs communs au niveau local peut fournir une base solide pour le développement stratégique fondé sur une approche ascendante. En effet, au moment de définir leurs politiques et stratégies, les administrations régionales peuvent trouver avantage à s'appuyer sur des stratégies élaborées sur la base de consensus et qui tiennent compte de préoccupations communes à une vaste zone géographique. En intégrant ces objectifs eux-mêmes au niveau régional, les autorités contribuent à une meilleure cohérence verticale et à une meilleure coopération entre les acteurs aux différents niveaux d'intervention. Ainsi, le gouvernement régional du Tyrol a intégré à son tour dans sa stratégie de développement régional les objectifs formulés par le partenariat rassemblant trois districts.

De même, grâce à son expérience du partenariat, l'administration régionale de la Sicile a mis en lumière le rôle important que les neuf provinces pouvaient jouer en faisant partager dans le cadre de la planification régionale les objectifs locaux qu'elles avaient préalablement établies pour leur territoire. Elle a ainsi invité les partenariats à participer à des forums provinciaux pour qu'ils apportent leur contribution à l'élaboration de la stratégie de développement 2000-2006. Dans le Michigan, l'organisme public responsable du développement économique et de la création d'emploi (*Michigan Economic Development Corporation, MEDC*) a mis en place une stratégie qui englobe celles élaborées dans les principales villes, y compris la plus importante, Detroit, de même que celles des partenariats constitués pour gérer la politique du marché du travail (les conseils de développement de la main-d'œuvre).

Cette configuration, selon laquelle les politiques régionales de développement économique sont fondées sur des stratégies définies à des échelons inférieurs ou en concertation avec des partenariats, a contribué à l'uniformité des objectifs à tous les niveaux d'administration. On peut s'appuyer sur l'exemple autrichien pour illustrer cette convergence territoriale des objectifs. Dans une région donnée, l'amélioration de la chaîne de l'offre locale est un objectif poursuivi de façon cohérente à quatre niveaux de gouvernance (voir Encadré 4).

Encadré 4. Convergence territoriale des objectifs : l'exemple du Tyrol

La convergence territoriale des objectifs peut être illustrée par un exemple d'objectifs poursuivis à tous les niveaux d'organisation. Le renforcement de la chaîne de l'offre locale est pris en compte dans la stratégie économique du *Land* du Tyrol, dans celle d'un partenariat (sous-région du *Tiroler Oberland und Außerfern*) qui couvre une partie du *Land*, dans celle (bien que moins explicitement) d'un district (*Imst*) desservi par ce partenariat, et dans la stratégie appliquée par l'une des municipalités située dans ce district, *Tarrenz*.

Extraits de la stratégie économique du gouvernement du Tyrol :

“Le Tyrol souhaite pour la population une structure de l'offre fortement décentralisée : l'offre de biens et de services à la population est un élément essentiel de la qualité de vie. Conformément à la structure démographique du Tyrol, la répartition des sites pour les activités commerciales et les autres services axés sur le consommateur devrait être aussi décentralisée que possible. Parmi les facteurs importants à prendre en compte, il faut veiller à associer la qualité de l'offre, la possibilité d'accéder aux sites, la diversité et la qualité des produits disponibles et le niveau des prix. En particulier pour les couches de la société non mobiles, mais aussi dans l'intérêt des milieux économiques régionaux et pour des raisons liées à la politique des transports, assurer l'offre locale est un objectif important de la politique économique du Tyrol. Toutefois, cela ne doit pas conduire à préserver des structures de marché non viables” (Source : *Economic Strategy of Tyrol*, 1998, thème 4.4.2, Services axés sur le consommateur)

Extraits de la stratégie économique de la sous-région *Tiroler Oberland und Außerfern* (districts de *Imst*, *Landeck* et *Reutte*, visés par un pacte territorial) :

“Objectif 2: réévaluation de la zone.

Mesure 1: construire une infrastructure pour le secteur des services et assurer la chaîne de l'offre (distribution) dans la région en fonction des besoins économiques. Notamment, 1) commercialiser les produits des petits ateliers ; 2) mettre en place des projets locaux de commercialisation ; et 3) assurer l'offre locale grâce à une aide et à des services aux entreprises locales.

*Mesure 3 : soutenir les PME grâce au transfert de technologie, à l'innovation, à la coopération et aux technologies de l'information et de la communication. Les projets pourraient porter sur les questions suivantes : 1) consultations sur l'innovation régionale ; 2) réseau de communication à l'appui d'une liaison avec les médias dans la région ; 3) élaboration d'une base de données sur la situation du marché ; 4) distribution des produits des petites entreprises commerciales ; et 5) stratégie commerciale pour les villes et les villages à l'appui de l'offre locale”. (Source : *Economic Strategy for the Tiroler Oberland*, *Economic Strategy for the Außerfern*, 1995, thème : sous-programme FEDER (Fonds européen de développement régional), programme 3 : PME/commerce et industrie, mise en place d'une structure industrielle et commerciale équilibrée, soutenue par une base solide d'entreprises innovantes et compétitives).*

Extraits de la stratégie du district de Imst :

"L'objectif stratégique est la réalisation d'une structure économique équilibrée qui soit moins tributaire des variations saisonnières (...). Pour que l'économie du district reste compétitive, il faut la renforcer et trouver de nouvelles possibilités d'alimenter l'activité économique et de créer des emplois qualifiés. Les objectifs suivants doivent être poursuivis : 1) publicité pour la région afin de renforcer son image de site attrayant ; 2) amélioration du savoir-faire dans les entreprises régionales. Les mesures prévoient notamment la promotion du marketing des projets commerciaux locaux" (Source : Economic Strategy for the District of Imst, 1995, thème : structure économique régionale).

Stratégie économique de Tarrenz, village du district de Imst :

"Le but principal poursuivi par la ville de Tarrenz est d'améliorer la qualité de vie dans la région. Trois objectifs sont visés : 1) développement de l'infrastructure (en raison des inconvénients dus à la présence d'un échangeur routier) ; 2) renforcement de la chaîne de l'offre locale (développement de la production locale, vente au détail) ; et 3) revitalisation de la campagne environnante (rénovation des maisons, modification de l'aménagement du territoire)." (Source : documentation locale).

La convergence des objectifs à l'échelle territoriale a favorisé une approche ascendante dans la conception des politiques, atteignant ainsi l'un des principaux objectifs des partenariats. Elle a également éliminé le risque d'incohérence entre les mesures de développement économique mises en œuvre aux différents échelons. Comme cela a été constaté en Autriche, la convergence des objectifs à l'échelle territoriale renforce également la coopération et l'engagement à agir aux différents niveaux d'administration dans la mesure où les activités exécutées à un niveau déterminé contribuent à la réalisation des objectifs à d'autres niveaux.

Au-delà d'une meilleure coordination à la fois horizontale (entre les parties fédératrices) et verticale (entre les niveaux d'administration), on peut aussi relever un impact additionnel sur le plan horizontal : les objectifs poursuivis par une sous-région devenant plus visibles du fait qu'ils sont fédérés et partie intégrante de la stratégie poursuivie par le niveau administrativement supérieur, une meilleure information circule et les territoires voisins sont mieux à même d'évaluer l'impact du partenariat et de comparer les réalisations en suivant des approches différentes de part et d'autre. Au Tyrol, cet effet de comparaison et d'émulation a mené les districts non desservis par le partenariat à demander à mettre en œuvre certains des projets réalisés en Oberland und Außerfern.

La convergence des objectifs à l'échelle territoriale suscite néanmoins des préoccupations quant à la responsabilité des acteurs et l'imputabilité des résultats.

2.7 Cohérence territoriale et imputabilité des résultats

La convergence des objectifs à l'échelle territoriale fournit un cadre propice à l'élaboration et à l'application de politiques efficaces, grâce au renforcement de la cohérence des activités et de la cohésion entre partenaires à travers les différents niveaux d'administration. Elle peut néanmoins affaiblir le degré d'imputabilité des résultats. Quand les mêmes objectifs sont poursuivis à plusieurs niveaux, comment savoir qui est responsable de quoi ? Une répartition floue des responsabilités peut donner lieu à une double comptabilisation des résultats positifs ou à une prise en compte insuffisante des échecs ou objectifs non atteints.

Il arrive parfois que des résultats soient comptabilisés deux fois, soit verticalement soit horizontalement. Il peut y avoir double comptabilisation verticale quand deux niveaux d'administration distincts, qui ont participé tous deux directement ou indirectement à la prestation d'un service ou à l'application d'une mesure, déclarent les résultats. En Flandre notamment, comme de nombreuses instances à différents niveaux (municipalité, comité sous-régional pour l'emploi, pacte territorial pour l'emploi, province) sont associées aux mêmes mesures et partagent les mêmes objectifs, il s'est avéré difficile de déterminer la part réelle de responsabilité de chaque acteur, notamment celle du partenariat, dans les résultats obtenus.

Une double comptabilisation horizontale est observée quand les résultats sont rapportés à la fois par le partenariat et par un partenaire à la mise en œuvre. Par exemple, le nombre d'emplois créés par un programme géré par le SPE en coopération avec le partenariat est souvent déclaré deux fois. Il arrive aussi que les résultats soient notifiés par des partenaires participant au recrutement de candidats à ce type de programme, tels que les ONG.

De part leur nature coopérative, qui les rend fortement tributaires des ressources d'autres organisations, la majorité des mesures auxquelles les partenariats participent sont mises en œuvre en collaboration avec des organismes publics. Ceux-ci étant tenus de rendre compte de l'usage des fonds qu'elles gèrent, on ne peut pas s'attendre à ce que les partenariats soient les seuls à signaler les résultats obtenus par l'utilisation de ces fonds.

La double comptabilisation est un problème d'imputabilité important. Elle est le résultat d'une division du travail inadéquate (ou de l'absence de division du travail) entre les différents niveaux administratifs (local, sous-régional, régional) des partenaires du secteur public, et d'une vérification des résultats insuffisante ou incohérente.

Cette faille d'imputabilité révèle une inadéquation dans la gestion de la performance des partenariats. Les résultats de mise œuvre de programmes ne devraient pas représenter la base d'évaluation principale des partenariats si améliorer la gouvernance locale représente leur tâche principale. Les partenariats investissent des ressources et mènent des activités devant stimuler la coopération aux niveaux inférieurs d'administration et entre organisations, intégrer les préoccupations locales dans les stratégies élaborées à des échelons supérieurs, et faire en sorte que les programmes soient adaptés aux évolutions de la situation locale. Même dans un cas où la répartition des responsabilités et la division du travail seraient claires et garantiraient un degré d'imputabilité des résultats satisfaisant, un partenariat qui rendrait compte uniquement des résultats obtenus dans la prestation de services et dans la mise en œuvre de programmes ne serait pas entièrement imputable de ses actions puisque toute une série d'activités ne seraient pas contrôlée ni évaluée.

3. Les stratégies pour l'amélioration des compétences et le développement de la main-d'oeuvre

La politique du marché du travail vise essentiellement à assurer le bon fonctionnement du marché du travail. Elle comprend le droit du travail, une garantie de ressources pour les travailleurs qui perdent leur emploi et des mesures *actives* destinées à rapprocher l'offre et la demande de main-d'œuvre, à savoir principalement : placement, conseil, formation professionnelle et aides à l'emploi. Les aides à l'emploi comprennent des mesures fiscales (exonération de charges), administratives (assouplissant les règles régissant l'embauche et le licenciement) et des subventions directes visant différentes catégories de participants et différents types d'activités (secteurs de l'économie, économie marchande ou non marchande). Elles peuvent être assorties de dispositions concernant la formation. Des mesures fournissent des aides à l'emploi indépendant et à la création d'entreprises.

Si le droit du travail relève de la responsabilité directe du ministère du Travail et les mesures passives (assurance-chômage et autres dispositifs d'assistance) sont souvent gérées séparément par d'autres organismes publics, dans la plupart des pays le service public de l'emploi est chargé de la mise en œuvre de la politique active du marché du travail. On peut noter que certains pays ont entrepris de rapprocher la gestion des mesures actives et passives afin d'améliorer la qualité des services aux usagers de même que leur suivi. Dans ces pays, les usagers peuvent ainsi accéder aux services et recevoir les prestations d'aide sociale au même endroit.

Des exercices de planification stratégique sont habituellement menés pour orienter la mise en œuvre de la politique du marché du travail. Grâce à eux, les objectifs, les instruments et les cibles sont définis, normalement sur une base annuelle. Dans la majorité des pays, ces exercices sont conduits à la

fois au niveau national et au niveau régional afin de prendre en compte la situation particulière du marché du travail dans chaque région.

Les organisations tripartites sont souvent étroitement associées à ces exercices, et les dirigent parfois, assurant ainsi une certaine pondération entre les intérêts des salariés, des employeurs et des pouvoirs publics au niveau régional. Dans plusieurs pays comme l'Autriche, la Belgique et le Danemark, les syndicats et les organisations patronales co-gèrent le SPE ou du moins expriment leur avis sur ses programmes et activités. En Italie, les partenaires sociaux participent à l'élaboration des politiques, essentiellement au niveau national, et supervisent les activités de formation dispensées au niveau régional. Aux États-Unis, la responsabilité des partenariats pour la formation où les employeurs jouissent d'une position prédominante a été récemment élargie à toutes les mesures relatives au marché du travail (conformément à la Loi sur l'investissement dans la main-d'œuvre).

Si la participation des partenaires sociaux à la planification stratégique devrait en principe aider à adapter les politiques au contexte local, on émet souvent des préoccupations quant à la capacité des organismes tripartites d'élaborer des politiques du marché du travail qui traduisent correctement les besoins ressentis sur le terrain. Ces préoccupations se fondent essentiellement sur les arguments suivants :

- Les partenaires sociaux ne représentent pas tous les salariés et employeurs ; il existe un nombre croissant de salariés travaillant en sous-traitance, de travailleurs indépendants et de chefs de micro-entreprises qui n'appartiennent à aucune organisation. Les syndicats ne représentent pas non plus les chômeurs dans la plupart des pays, ni les bénéficiaires de l'aide sociale.
- La participation des organisations aux conseils tripartites est souvent principalement motivée par la nécessité de remplir le mandat assigné par leurs membres, soit la défense de leurs intérêts. Rares sont les organisations qui ont saisi l'occasion d'être associées au processus d'élaboration des politiques pour proposer des mesures visant à améliorer la qualité des services fournis et pour jouer un rôle plus audacieux à l'échelle régionale face aux difficultés sociales et économiques du moment.
- L'État n'a pas toujours donné aux organismes tripartites et aux bureaux régionaux du SPE une liberté d'action suffisante pour qu'ils puissent vraiment adapter les politiques aux conditions locales. On estime que les systèmes de gestion rigoureuse axés sur les résultats attendus et les mesures favorisant l'activation des indemnités ont eu un effet

recentralisateur sur la gestion des politiques du marché du travail (Keane & Corman, 2001).

Si le rôle des partenaires sociaux dans la politique du marché du travail est une question de relations professionnelles qui déborde le cadre de cette étude, il est important d'analyser les évolutions du cadre stratégique des organisations partenariales en prise sur ce secteur. On observe en effet une tendance croissante à prendre en compte les questions sociales et économiques dans les exercices de planification stratégique de la politique du marché du travail ; et pour répondre aux inquiétudes exprimées, les organismes tripartites cherchent à élargir le champ de leur responsabilités, en termes d'action et de groupes cibles.

3.1 Intégrer le développement social

Il a été reproché aux stratégies du marché du travail conçues par des conseils tripartites d'être trop axées sur leur groupe cible (les chômeurs ayant droit aux indemnités d'AC et les travailleurs syndiqués) et de négliger les problèmes des chômeurs de longue durée et des groupes défavorisés. C'est là une des principales raisons qui a conduit à créer des réseaux de partenariats dont l'objet est de promouvoir le développement social des groupes défavorisés (Finlande et Irlande). Cependant, au lieu de procéder à la création de nouvelles structures, on a plutôt élargi dans certains pays le champ d'application des stratégies du marché du travail de manière à prendre en compte certains de ces aspects. Des changements à cet effet se sont récemment produits aux États-Unis, au Danemark et en Flandre.

Aux États-Unis, les problèmes sociaux ont été intégrés dans les stratégies du marché du travail dans la mesure où les conseils de développement de la main-d'œuvre ont été chargés au titre de la loi applicable en la matière, des programmes destinés aux groupes défavorisés, comme le programme *welfare-to-work* (passage de l'aide sociale au marché du travail) ou *school-to-work* (passage de l'école au marché du travail). Cette réforme a aidé le SPE à prendre conscience des difficultés d'accès au marché du travail pour les groupes cibles concernés. Dans le cadre du programme *welfare-to-work*, les fonds prévus pour les prestations d'assistance au revenu non utilisés en raison de la réinsertion des bénéficiaires sur le marché du travail peuvent être affectés par le SPE à des initiatives apparentées, et cette disposition a permis de surmonter certains des obstacles à la réinsertion. Dans le Michigan (comtés de Kalamazoo et St. Joseph), des projets visant à assurer le transport du domicile au lieu de travail et des services de garde d'enfants pour les parents célibataires à faibles revenus ont été lancés.

Au Danemark, la répartition des responsabilités en matière de perfectionnement des ressources humaines a souvent été jugée inéquitable par les municipalités, qui se sentent obligées de concevoir et d'appliquer des mesures actives du marché du travail destinées à faciliter la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale sur ce marché. Alors que le savoir-faire des municipalités en ce domaine est faible comparée à celui du SPE et qu'elles n'ont pas les moyens de l'accroître sensiblement, leur charge de travail s'est proportionnellement alourdie au cours de la deuxième moitié des années 1990. Comme on l'a vu précédemment, les municipalités ont vu le nombre des personnes bénéficiant de la protection sociale rester constant, alors que le nombre des chômeurs inscrits diminuait de moitié.

La réforme du SPE de 1994 a habilité les autorités locales à devenir membres du conseil régional du marché du travail (RAR) et à exprimer leur opinion dans les cadres où s'élabore la politique du marché du travail. Chaque région a également eu la latitude de modifier la composition du conseil de la façon la plus appropriée possible. Dans la région de Storstrøm, il a été décidé d'ajouter quatre sièges, trois pour les municipalités et un pour l'administration régionale (conseil de comté)²⁰. Un comité composé de trois membres du conseil, chargé des opérations courantes, comprend également un représentant des autorités locales et régionales (les autres membres sont issus des syndicats et des organisations patronales).

Les exercices de planification stratégiques fournissent depuis quelques années un exemple d'effet direct de la présence de représentants municipaux au conseil de comté puisqu'ils ont établis depuis l'an 2000 l'obligation pour le SPE (AF-Storstrøm) de consacrer un pourcentage minimum de ses services aux personnes bénéficiant de l'aide sociale : *“la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui se voient proposer un emploi doit être accrue par rapport à l'an dernier”* (obligation de résultat 1.3 du contrat de performance 2000). L'obligation est fondée sur l'estimation du pourcentage réel de 1999, chiffre qui n'avait jamais été calculé auparavant ce qui a imposé aux cinq bureaux locaux du SPE de la région d'entreprendre des recherches en matière de données. La mise à jour de ce pourcentage, tâche qui devrait faciliter l'adaptation des priorités des travaux desdits bureaux aux besoins locaux grâce à de meilleures informations, a également été rendue obligatoire.

Toutefois, cette obligation ne signifie pas que les bénéficiaires de la protection sociale ont maintenant accès aux mêmes services que les chômeurs ayant droit aux indemnités d'AC. D'autres mesures actives du marché du travail gérées par le SPE, telles que l'établissement de bilans de

20. Les organisations patronales, les syndicats et les pouvoirs publics disposent d'un nombre de sièges identique (sept chacun).

compétences, les aides à l'emploi et la formation professionnelle, restent réservées aux travailleurs syndiqués.

Faire participer la population

Au Danemark, la participation des autorités locales et régionales n'est pas le seul moyen de porter les préoccupations locales à la connaissance des conseils régionaux du marché du travail. Des consultations publiques sont organisées au tout début de l'exercice de planification stratégique annuel pour la politique du marché du travail. Les premiers objectifs sont définis au cours de séminaires et d'ateliers organisés dans tout le pays et tous les groupes ou particuliers sont invités à y participer. Le SPE organise ces réunions au niveau des bureaux locaux afin d'encourager la population à y participer et de prendre en compte une plus grande diversité géographique. Sur la base d'objectifs provisoirement fixés à ce niveau, des objectifs et cibles sont proposés pour la région. Ceux-ci, ainsi que le budget correspondant, font ensuite l'objet d'une négociation entre le bureau régional et le siège national.

La société civile qui n'est pas représentée par les partenaires sociaux peut donc apporter sa contribution aux stratégies régionales. Si la capacité du SPE régional à prendre en compte toutes les préoccupations exprimées est limitée par des contraintes budgétaires et administratives imposées par le cadre d'intervention national et par les compromis conclus au niveau central, cet exercice est propre à renforcer la responsabilité du RAR à l'égard du public. Grâce aux consultations, le public est davantage informé du rôle du SPE dans la région. Les représentants des partenaires sociaux auprès du conseil régional du marché du travail ont l'occasion de s'impliquer davantage au sein de la communauté locale en se faisant le porte-parole des préoccupations exprimées. Au Danemark, cette pratique se trouve renforcée du fait que les représentants syndicaux et patronaux sont non seulement délégués par leurs organisations respectives mais représentent en outre une zone géographique déterminée étant donné que les subdivisions territoriales des organisations de partenaires sociaux coïncident avec celles du SPE. Dans la région de Storstrøm, par exemple, chaque délégué siégeant en alternance au conseil d'administration représente l'une des cinq zones locales de la région.

Au Danemark, d'autres dispositions peuvent s'avérer nécessaires pour que les questions sociales soient pleinement prises en compte par les conseils du marché du travail, comme en témoigne la création de comités locaux de coordination sociale chargés d'améliorer la qualité des services destinés aux bénéficiaires de la protection sociale et de l'assurance-maladie. Cependant, le rôle influent du conseil régional du marché du travail dans la région, et aussi la diversification des questions examinées par le conseil et les mécanismes d'élargissement de la consultation peuvent aboutir à une meilleure intégration des aspects sociaux.

Vers une plus vaste intégration

La région flamande de Belgique fournit un exemple d'un des modèles les plus avancés d'intégration des questions sociales et de l'emploi au sein d'un cadre d'intervention unifié. Ce modèle est né de la réforme des comités sous-régionaux pour l'emploi (STC). Traditionnellement, les STC sont des organes consultatifs du VDAB, le service public de l'emploi flamand. Comme au Danemark, le SPE s'adresse principalement aux personnes ayant droit aux indemnités d'AC, laissant aux municipalités le soin de dispenser l'aide sociale financée par le gouvernement fédéral.

La réforme de 1998 a élargi la mission des STC (maintenant renforcée au sein des nouveaux RESOC). Les stratégies conçues par ces derniers, qui définissent dans les grandes lignes les priorités du SPE au niveau sous-régional, tiennent maintenant compte des questions sociales et abordent ainsi les problèmes rencontrés sur le marché du travail par tous les groupes de personnes sans emploi. La mission des STC est triple :

- coordonner la politique régionale du marché du travail, y compris les mesures et les services en faveur des groupes défavorisés ;
- contribuer au bon fonctionnement du marché du travail ; et
- stimuler la coopération entre employeurs, salariés et autres entités intervenant dans le contexte de l'emploi au niveau local.

À cette fin, le conseil d'administration a été élargi : outre les représentants syndicaux et patronaux, il comprend désormais des représentants de l'administration locale, des organismes de formation privés, du SPE, du ministère flamand de l'Emploi et du personnel. Ces comités ont aussi été renforcés par une restructuration de leurs opérations, le nombre de STC ayant été ramené de 18 à 13. Des mécanismes ont été créés pour améliorer le suivi et la coordination, à la fois verticalement et horizontalement. Un groupe directeur constitué de tous les présidents de comité se réunit une fois par mois pour coordonner les actions et échanger des informations au niveau de la région flamande. Les agents du ministère de l'Emploi fournissent une assistance aux coordinateurs sous-régionaux.

Conformément à la nouvelle mission assignée aux STC, l'éventail de leurs responsabilités s'est élargi. Outre les tâches consistant à formuler un plan d'action annuel, fournir des informations sur le marché du travail et conseiller le SPE, les STC se sont vu exercer un rôle de développement social, devant concevoir des projets à l'intention des groupes défavorisés. Après approbation de leurs objectifs stratégiques, les STC peuvent soit recommander que le SPE entreprenne une action en faveur

des groupes défavorisés, soit lancer un projet distinct, par exemple en sous-traitant un service particulier.

Cet élargissement des responsabilités des STC est compatible avec la mission et les compétences du VDAB. Centrés sur la mise en place de politiques actives du marché du travail, les services du VDAB ne comprennent pas les diverses activités susceptibles d'être sous-traitées par le STC (par exemple, un projet visant à surmonter un obstacle à la réinsertion sur le marché du travail). Le VDAB a néanmoins vu sa mission en faveur des groupes défavorisés se développer, mais toujours dans le cadre de ses compétences. En 1999, les pouvoirs publics ont demandé qu'il offre également des services aux chômeurs inscrits et aux groupes défavorisés. Dans le contexte actuel, par exemple, un STC peut demander au VDAB de fournir des services de formation à une catégorie spécifique de chômeurs.

Les capacités de gestion des organismes tripartites ont également été renforcées pour permettre l'exécution de ces nouvelles tâches et pour faire face aux besoins croissants des entreprises. Les STC bénéficient d'un budget accru, auquel contribuent à la fois les autorités régionale et provinciales, et d'un plus grand pouvoir de décision. Une partie du budget peut être affectée au financement d'activités locales, et certains STC gèrent des fonds alloués par les programmes de l'UE visant à favoriser le développement social et l'emploi. Le ministère de l'Emploi a doté chaque STC d'un secrétariat de trois personnes en moyenne, similaire à celui de partenariats dans d'autres pays, auquel collaborent également des responsables détachés des SPE, ce qui témoigne de la communauté des objectifs poursuivis par les deux organismes.

Une question sous-jacente dans le soutien aux STC apporté par le SPE est la pénurie de qualifications dans certains secteurs, qui justifie de s'attaquer sérieusement aux problèmes de la réinsertion sur le marché du travail si l'on veut accroître le nombre des actifs. Le SPE considère qu'il est utile de coopérer avec d'autres organisations ayant des liens plus étroits avec les groupes défavorisés. Pour étudier les obstacles à la réinsertion, chaque STC a formé un groupe de travail qui comprend des représentants des organisations travaillant avec des groupes défavorisés, principalement des ONG. Des consultations publiques se tiennent également à cette fin.

Les STC sont désormais bien placés pour apporter une réponse concertée aux deux principaux problèmes rencontrés sur le marché du travail : les obstacles à la réinsertion et la pénurie de main-d'œuvre. Une bonne coopération entre les partenariats et les services publics devrait permettre de résoudre plus efficacement ces problèmes. La réforme a permis de faire en sorte :

- que le degré de cohérence entre les objectifs poursuivis par les partenaires au niveau central et les objectifs poursuivis par les partenariats soit satisfaisant : les syndicats, les organisations patronales, le gouvernement et les services publics, notamment le VDAB, ont convenu de s'attaquer au problème de l'insertion sociale, objectif assigné aux STC.
- qu'il existe une répartition claire des responsabilités : les partenaires sociaux ont convenu que les STC sont responsables de la coordination et que le VDAB est chargé de la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail.

S'agissant des questions d'insertion sociale, un autre facteur propice à une coordination efficace est le fait que la prise de décisions au sein des STC bénéficie de la légitimité associée aux organisations de partenaires sociaux. Cette légitimité fait souvent défaut aux partenariats principalement dirigés par des organisations de la société civile, comme nous l'avons vu au chapitre 7.

En Flandre, les partenaires sociaux s'attachent tout particulièrement à assurer le succès de la mission des partenariats. La participation institutionnelle des syndicats et des employeurs trouve son origine dans le cadre d'intervention qu'ils ont négocié avec les pouvoirs publics à l'échelon central. En encourageant un engagement des partenaires sociaux sur les questions d'inclusion sociale, l'accord les a amenés à devenir plus responsables face aux préoccupations des autres partenaires impliqués sur ces questions, renforçant ainsi l'imputabilité des résultats entre partenaires.

Bien que ce modèle ait évité pour le moment diverses difficultés rencontrées par les partenariats (concurrence avec les services publics, faible légitimité de la prise de décision, faible degré d'imputabilité des résultats), certains obstacles communs demeurent. Comme tout SPE, le VDAB ne jouit que d'une marge de manœuvre limitée pour adapter effectivement les politiques aux conditions locales. Les STC peuvent donc considérer nécessaire la mise au point de mesures complémentaires qui prévoient la prestation directe de services et la comptabilisation des résultats correspondants. Comme pour les partenariats, cela peut induire une confusion des responsabilités et avoir un impact négatif sur l'efficacité de la coopération avec les services publics.

3.2 Intégrer le développement économique

La nécessité de coordonner les politiques économiques et du marché du travail est une question qui revêt une importance croissante. Les deux champs d'action ont tout intérêt à collaborer afin de promouvoir les compétences, l'innovation et le développement endogène et ainsi favoriser le renouvellement de l'économie dans un contexte d'ouverture internationale.

Des tentatives sérieuses de s'attaquer à cette question émanent actuellement des conseils tripartites du marché du travail. On avance souvent que les organisations patronales et syndicales, conjointement avec leurs partenaires de la société civile et des administrations locales et régionales, ont en commun un ensemble de préoccupations suffisamment vaste qui puisse leur permettre de piloter conjointement des initiatives en faveur du développement économique et du marché du travail de façon efficace et équilibrée. Cette opinion est notamment défendue aux États-Unis où les conseils de développement de la main d'œuvre ont été créés pour coordonner les politiques du marché du travail en impliquant les secteurs privé et public et la société civile. La prééminence accordée au secteur privé dans les conseils d'administration a pour but de garantir un lien étroit avec les priorités du développement économique.

Or les résultats obtenus par les WIB à ce jour sont plutôt mitigés. La plupart n'ont pas réussi à convaincre le milieu des affaires qu'ils pouvaient servir de forum où les problèmes des entreprises pouvaient être traités de manière efficace. Des divergences d'opinion quant à la bonne utilisation des instruments de la politique du marché du travail ont parfois provoqué des scissions au sein des partenariats. Dans certaines grandes villes, comme Chicago et Cleveland, des partenariats distincts ont été créés pour gérer les politiques de l'emploi et pour favoriser le développement économique, chacun d'eux faisant intervenir des organismes différents et mettant en œuvre des programmes distincts. Des conflits ouverts existent aussi au niveau des états entre le conseil de développement de la main-d'œuvre de l'état et l'autorité de développement économique, par exemple à Rhode Island.

Des progrès semblent avoir été fait par certains WIB, notamment ceux de San Diego, Houston et Boston. Ces expériences ont en commun le fait que le conseil a entrepris de produire une analyse poussée des besoins actuels et futurs des entreprises en matière de qualifications. Ces efforts ont cherché à la fois à comprendre comment les secteurs les plus prometteurs peuvent atteindre leur potentiel de croissance et comment on peut saisir ces opportunités pour faciliter la progression sur le marché du travail de catégories désavantagées. Ces initiatives ont permis d'asseoir la crédibilité des WIB auprès des entreprises. Ailleurs, on a suppléé aux faiblesses des WIBs en mettant sur pied des partenariats spécialisés dans le développement de compétences et l'acquisition de nouvelles

qualifications, comme les *Regional Skills Alliances* au Michigan, qui doivent permettre une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de travail.

Des tentatives d'intégration sont aussi venues de partenariats de développement économique. Dans certains cas ils ont cependant eu pour effet de subordonner la politique du marché du travail aux priorités du milieu des affaires. À Grand Rapids dans le Michigan, l'accent mis sur les mesures tendant à attirer l'investissement et à retenir les entreprises dans les stratégies conçues par les partenariats animés par les municipalités et les organisations patronales a eu pour effet d'étendre leur champ d'action à la formation spécialisée. Ces partenariats ont retenu des critères relativement stricts dans l'application des programmes du marché du travail mis à disposition par les niveaux fédéral et de l'état.

Le Danemark, où les membres des conseils tripartites du marché du travail sont particulièrement puissants à l'échelon régional comme on l'a vu précédemment, tente également de raffermir les liens entre l'emploi et le développement économique. La plupart des liens établis jusqu'à maintenant l'ont été dans le cadre de relations de coopération externe entre les organisations tripartites et d'autres organismes, comme les conseils de développement économique à l'échelon sous-régional et les établissements de formation. En outre, au niveau interne, il existe de grandes possibilités de porter les préoccupations du secteur des entreprises à la connaissance du conseil puisque les partenaires comptent parmi leurs membres des présidents d'organisations patronales, des responsables de l'administration régionale, et des maires.

Cependant, au Danemark, le manque de clarté du rôle joué par le conseil régional du marché du travail dans la coordination des affaires publiques a conduit à une situation où les accords conclus au niveau du conseil n'ont pas nécessairement force exécutoire pour les organisations partenaires, et plus précisément pour l'administration régionale, qui dépend du conseil de comté. La réponse des autorités régionales face aux questions débattues et aux accords convenus au sein du conseil tripartite manque en effet de cohérence. Cette situation est corrélée avec l'absence de mandats et de mécanisme de compte-rendu pour les représentants de l'administration régionale au conseil tripartite. La légitimité des initiatives décidées au conseil du marché du travail et l'engagement des représentants régionaux à y donner suite s'en trouvent diminuées. Cette situation pourrait être corrigée par le redéploiement du service public de l'emploi et des conseils tripartites au sein de régions plus grandes suite à la réforme qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

En Flandre aussi, la nécessité de prendre en compte les préoccupations économiques dans les efforts en faveur du développement social et de la création d'emplois ont milité en faveur d'un

renforcement accru du rôle des STC dans le domaine économique. La nouvelle réforme, en cours de mise en œuvre, vise à fusionner les STC et les *Streekplatformen*, au sein de nouveaux comités socio-économiques régionaux (RESOC). La mission des nouveaux comités sera d'établir un pacte régional pour six ans comprenant des choix stratégiques devant résoudre les problèmes socio-économiques et de stimuler l'innovation économique et sociale. Leur champ d'intervention est composé des politiques du marché du travail et du développement économique.

En résumé, les exercices de planification stratégique des partenariats comblent des lacunes et renforcent les objectifs d'action mal définis, conduisant à la réalisation d'activités qui répondent aux besoins locaux. Les stratégies s'articulant sur des questions déterminées (par exemple, les retards de développement, l'exclusion sociale), par opposition aux champs d'intervention pris dans leur ensemble, et exploitant une cohésion renforcée entre les acteurs d'un secteur donné (par exemple, les groupes communautaires, les municipalités) permettent davantage de définir des objectifs clairs, qui à leur tour facilitent l'identification d'intérêts communs par d'autres partenaires potentiels. La transparence et la visibilité données aux investissements réalisés par les partenaires et la cohérence des calendriers facilitent l'adhésion des autorités locales. Les cadres stratégiques permettant aux partenaires de poursuivre leurs propres objectifs au sein du partenariat incitent les organisations davantage à se joindre à l'exercice. Les stratégies fondées sur les préoccupations des municipalités sont propices à une élaboration ascendante des politiques aux niveaux d'administration supérieurs, favorisant ainsi la coopération verticale. Les possibilités de coordination effective des actions sont compromises par le manque de cohérence constaté dans le cadre d'intervention national, dans la répartition des responsabilités aux niveaux local et régional, et dans les mécanismes d'imputabilité des résultats.

Une meilleure intégration des domaines d'action a été obtenue par la renégociation des cadres d'intervention à l'échelon central, à laquelle les syndicats et les organisations patronales ont été associés. Par ailleurs, l'utilisation et la transformation des structures tripartites pour favoriser l'intégration des politiques permet de tirer parti de la légitimité associée aux mécanismes d'imputabilité des résultats déjà en vigueur au sein des organisations de partenaires sociaux et évite de devoir en créer de nouveaux. Ceci représente un avantage non négligeable compte tenu des difficultés que représente la reconnaissance de légitimité de nouvelles organisations et l'établissement de nouvelles relations d'imputabilité.

CHAPITRE 9

LE PARTENARIAT : METTRE EN ŒUVRE LA STRATÉGIE

Le chapitre précédent a dressé un bilan des façons dont les partenariats ont conçu des stratégies propres à atteindre les objectifs fixés. Comment le partenariat met-il en œuvre la stratégie définie?²¹

Les travaux ont recensé cinq façons dont ils participent à cette tâche, à savoir : 1) conception de programmes et activités ; 2) ajustement des objectifs des programmes publics ; 3) fourniture de services à la population ; 4) propositions de réforme des politiques ; et 5) promotion et soutien de l'application de mesures gouvernementales.

Comme le montrera ce chapitre, les modes d'application des stratégies locales choisis par les partenariats ont une incidence directe sur la qualité et l'efficacité de la gouvernance.

1. Conception de programmes et activités

Parmi les tâches accomplies par les partenariats, celles qui retiennent particulièrement l'attention sont certainement la conception et la mise en œuvre des programmes et activités. Comme elles se sont accompagnées d'une allocation directe de fonds par les pouvoirs publics, ces tâches apportent souvent aux partenariats une visibilité auprès de la population.

Dans le cadre des politiques gérées par le gouvernement central (ou par l'Union européenne le cas échéant), des crédits budgétaires sont débloqués pour mettre en œuvre les stratégies élaborées par les partenariats. Selon les pays et les régions, et selon le type de dispositions arrêtées aux différents échelons de l'administration, les fonds sont alloués soit au cas par cas, soit au travers d'un budget global géré à l'échelon central ou régional.

1.1 Allocation des fonds

Quel est l'ordre de grandeur des fonds engagés dans les opérations menées par les partenariats ? Alors qu'il est relativement aisé d'obtenir les montants correspondant aux mesures appliquées par les

21 . Une version antérieure de ce chapitre a été publiée dans OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : Publications de l'OCDE.

organisations tripartites et les SPE, il est plus difficile d'estimer ces sommes pour les partenariats. La plupart des partenariats lèvent des fonds auprès de leurs membres et d'autres organisations (entreprises privées, fondations, services publics locaux, administrations locales et associations, entre autres) pour mener des activités complémentaires. Dans certaines régions d'Irlande (Clondalkin, par exemple), les partenariats ont ainsi réussi à doubler le montant accordé pour la mise en œuvre de leur plan annuel²².

Dans le domaine du développement social, il a été possible d'estimer les dépenses induites par les programmes et activités dans quelques pays. En Irlande (3.6 millions d'habitants), les dépenses annuelles des partenariats en faveur du développement social engagées pour les programmes et projets financés par diverses sources publiques et privées (par mobilisation de capitaux) ont été estimées à 28.8 millions EUR²³. En Autriche (8.1 millions d'habitants), où les pactes territoriaux pour l'emploi ont débouché sur des activités principalement axées sur des projets de développement social, mais aussi sur le développement économique, le chiffre estimé des dépenses totales en programmes et projets était en 2000 de 228 millions EUR dans sept (des neuf) *Länder*.

Bien que ces sommes représentent des crédits considérables, elles sont relativement modestes comparées aux dépenses publiques dans les domaines connexes, c'est-à-dire le marché du travail et les affaires sociales. En Autriche comme en Irlande, les dépenses estimées des partenariats correspondent à trois pour cent des programmes actifs du marché du travail mis en œuvre par l'État. Ces derniers

22. D'autres complexités apparaissent dans l'estimation des budgets de programmes et projets des partenariats, et notamment le fait que les stratégies élaborées s'échelonnent généralement sur plusieurs années. Le calcul d'une moyenne sur les trois années d'un plan triennal ne reflète pas fidèlement le déroulement normal des activités d'un partenariat car la phase initiale de préparation des plans ne génère quasiment aucune dépense. La comparaison entre pays est également hasardeuse car les objectifs assignés et les contextes d'action diffèrent.

23. Cette estimation a été calculée d'après les dépenses déclarées en 1997 par les partenariats auprès de l'Unité d'évaluation des programmes relevant du FSE (European Social Fund Programme Evaluation Unit), source de données qui tient compte de la multiplicité des sources de financement. Elle a été obtenue en additionnant les estimations des dépenses financées par des fonds publics et privés. Les premières ont été calculées en soustrayant des dépenses notifiées, financées par le biais de programmes de financement nationaux et européens une somme correspondant aux coûts de gestion estimés, calculés d'après le ratio moyen de 1997-1999 (26.33%), fourni par Area Development Management Ltd. (ADM, maintenant appelée Pobal), agence chargée du financement des partenariats. Les données des 34 partenariats déclarants auprès de l'ESFPEU ont été extrapolées aux 38 partenariats.

Le chiffre obtenu est apparemment compatible avec les données fournies par ADM/Pobal pour la période 1997-1999 pour les dépenses exclusivement financées sur fonds publics. Les dépenses annuelles moyennes financées par les pouvoirs publics et l'UE, calculées sur la période 1997-1999, s'élèvent à 19.6 millions EUR. L'importante capacité de mobilisation de capitaux des partenariats irlandais, de même que l'application de programmes spécifiques non financés via ADM/Pobal, peuvent expliquer la différence entre les deux chiffres (9.3 millions EUR).

comprennent les activités de formation professionnelle, les aides à l'emploi et les mesures ciblant des groupes spécifiques²⁴.

Le caractère modeste des fonds injectés est par ailleurs appuyé par le fait que ces dépenses ont été réparties entre un grand nombre de secteurs, ce qui témoigne de la diversité des objectifs poursuivis par les partenariats. En Irlande, les dépenses financées sur fonds publics se répartissent comme suit : activités des entreprises (23.9%), environnement et infrastructures (18.4%), éducation préventive (18.3%), développement local (16%), éducation complémentaire (12.6%), et services destinés aux chômeurs (10.8%)²⁵. L'expérience finlandaise illustre la diversité des activités réalisées par les partenariats.

-
24. Nous utilisons les données sur les dépenses publiques des programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE montrées au Tableau H des Perspectives de l'emploi de l'OCDE, qui paraissent annuellement. Ni la partie administration assurée par le SPE, ni les activités de placement ne sont incluses afin de cerner au plus près ce que représente les efforts en matière de programmes. Notons que les estimations de dépenses des partenariats dans les deux pays correspondent à des mesures qui ne couvrent pas la totalité du territoire national. Toutefois, les régions où des partenariats ont été créés ont de fortes chances d'être celles où l'utilisation des programmes du marché du travail et sociaux est aussi relativement concentrée, du moins en Irlande (en Autriche, les partenariats ont été créés dans les autres *Länder* en 2000). Dans le cas de l'Irlande, les zones couvertes par les partenariats ont été définies par les pouvoirs publics comme « défavorisées ».
25. Données fournies par ADM/Pobal. On a pris pour hypothèse que les coûts auxiliaires compris dans les dépenses en programmes et activités, et qui se distinguent des coûts de gestion, sont répartis entre les activités selon le mode de répartition des actions spécifiques.

Encadré 5. Application de la stratégie locale en Finlande

Dans la région de Keski-Uusimaa (villes de Järvenpää et Kerava et municipalité de Tuusula), la stratégie du partenariat (visant le développement social des groupes défavorisés et la réinsertion des exclus) s'articule autour de quatre grands objectifs : renforcer la communication, encourager l'entrepreneuriat, créer de nouvelles opportunités pour l'économie locale, et accroître les ressources et compétences individuelles. Ces objectifs sont poursuivis au travers des programmes et activités suivants :

- *Renforcer la communication, les réseaux et les flux d'information* : rédiger des articles sur les nouvelles possibilités d'emploi ; organiser des séminaires de formation ; concevoir des brochures ; gérer les ressources en TI et communications des projets ; organiser des foires à l'emploi avec la participation du SPE et des employeurs locaux.
- *Encourager l'entrepreneuriat et faciliter la création d'entreprises* : dispenser une formation aux travailleurs indépendants ; proposer des services financiers aux entreprises nouvelles ; élaborer des méthodes de marketing à l'intention des micro-entreprises ; aider l'entrepreneuriat d'intérêt local et les entreprises à vocation sociale.
- *Créer de nouvelles opportunités pour l'économie locale* : mettre au point des initiatives en faveur de l'emploi fondées sur des activités industrielles et commerciales ; reconvertir un moulin à grains en centre d'affaires culturel abritant une pépinière d'entreprises et fournissant un soutien technique et une formation à la gestion des affaires aux entrepreneurs locaux, aux diplômés des beaux-arts, aux artistes et aux artisans ; former les chômeurs à des emplois dans le domaine de la protection de l'environnement, grâce à des activités de restauration de monuments anciens et à d'autres programmes de revalorisation de l'environnement ; développer les services dans les zones suburbaines.
- *Accroître les ressources et compétences individuelles* : fournir une formation ainsi que les ressources nécessaires aux personnes travaillant dans le secteur associatif ou dans des sociétés à but non lucratif ; encourager la coopération en matière de fourniture de services aux chômeurs de longue durée ; mettre en place des services sociaux comme solution de remplacement pour lutter contre le chômage.

Source : Keski-Uudenmaan Kumppanuusprojekti.

Compte tenu de la modicité des fonds gérés par les partenariats participant au développement social en Autriche et en Irlande par rapport à ceux qui sont affectés à la politique du marché du travail, il est difficile de concevoir comment une comparaison des partenariats et des organisations tripartites responsables de la mise en œuvre de la politique du marché du travail puisse enrichir l'analyse. Les

dépenses affectées aux politiques du marché du travail sont en effet considérables²⁶. Dans le cas de la Belgique, il est cependant intéressant de connaître le montant des fonds dont disposent en région flamande (5.9 millions d'habitants) les comités sous-régionaux pour l'emploi, qui ressemblent davantage à des partenariats qu'à des organisations tripartites classiques puisqu'ils ne sont pas directement responsables de la gestion des politiques du marché du travail. Ces comités ne financent que les activités – ciblant les groupes défavorisés – ne pouvant être réalisées par le SPE, comme on l'a vu au chapitre 8. Sur les territoires du Limbourg et de Turnhout), qui bénéficient de fonds de l'UE, le budget total disponible pour les programmes et les activités s'élève à 150 000 Euro en moyenne, ce qui confirme un degré d'activités plus près de certains partenariats locaux que d'autres conseils tripartites.

La situation des partenariats participant avant tout au développement économique est différente. En Italie (57.2 millions d'habitants), près d'une centaine de pactes territoriaux étaient opérationnels au début des années 2000 et la plupart d'entre eux avaient pour vocation principale l'investissement industriel et commercial et la mise en place d'infrastructures. Ils ont contribué à mettre en œuvre un montant total de 4 428 millions EUR d'investissement, dont la moitié environ provient de sources locales et privées.

Dans quels secteurs cet instrument du développement économique de l'Italie a-t-il été utilisé jusqu'ici ? Financé à l'échelon central, le budget affecté aux pactes territoriaux italiens a été alloué principalement à des projets d'investissement industriel et commercial générateurs d'emplois et des projets d'infrastructure (ces derniers pour un maximum de 30% dans chaque zone). Les projets d'investissement industriel et commercial ont principalement concerné l'industrie manufacturière (59%), suivie par le tourisme (17%), l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire (14%), et les services (9%). Plus de 89.7% des entreprises participantes étaient des PME²⁷.

26. Dans la majorité des pays, la politique active du marché du travail représente un poste important des dépenses publiques. Par exemple, le Danemark (5.2 millions d'habitants) a consacré 1 600 millions EUR (12 000 millions DKK) à des programmes du marché du travail (toutes activités de formation professionnelle incluses mais coûts de fonctionnement des SPE et des services de placement exclus) en 1999. Dans la région de Storstrøm (259 000 habitants), le montant total des dépenses engagées pour des programmes de cette nature s'élevait à 100.3 millions EUR (748 millions DKK). En 1999, les 25 WIB couvrant l'État du Michigan (9.8 millions d'habitants) ont absorbé un budget de 210 millions USD, principalement consacré à des activités de formation préparatoires à l'emploi, de conseil et de placement. Dans les comtés de Kalamazoo et St. Joseph (291 000 habitants), le WIB a dépensé 3.8 millions USD en 1999.

27. Données du ministère du Trésor, du Budget et de la Planification économique (2000a)

1.2 Répartition des responsabilités

Le souci d'efficacité dans l'application des programmes a conduit à expérimenter différents modèles de répartition des responsabilités. Dans la plupart des pays, les conseils d'administration et les groupes de travail participant à la définition de la stratégie locale ont également été chargés d'analyser les projets aux fins de financement. En Belgique, en Finlande et en Irlande, les propositions de projet à financer sont faites au sein des groupes de travail et émanent des membres eux-mêmes, ou de groupes invités à proposer de nouvelles activités. En règle générale, la plupart des propositions émanant de partenariats axés sur les problèmes des groupes défavorisés ont été émises par les ONG, les organismes à but non lucratif et de la société civile, tandis que le secteur privé a joué un rôle central dans les partenariats s'occupant du développement économique.

Certains pays ont dissocié la planification stratégique et l'analyse des projets. En Italie, ni le conseil d'administration ni les groupes de travail ne participent à l'approbation des projets ou à l'allocation des fonds, comme on l'a vu. Le conseil d'administration convient d'un certain nombre d'objectifs stratégiques et d'une série de critères cohérents de sélection des projets à soutenir. Une procédure d'appel à propositions est lancée, dans le cadre de laquelle une institution financière accréditée reçoit les propositions, classe les différents projets en fonction des critères retenus et en sélectionne un certain nombre selon les fonds disponibles.

Cette séparation des responsabilités assure une bonne imputabilité des résultats et est ainsi propice à une bonne gouvernance, essentiellement pour trois raisons :

- les bénéficiaires des projets retenus ne participent pas au processus d'approbation, ce qui limite la possibilité de conflits d'intérêts ;
- il n'incombe pas au conseil de trancher entre des propositions concurrentes en provenance de ses membres;
- la division du travail favorise une bonne utilisation de l'expertise disponible : les institutions financières sont bien placées pour analyser la faisabilité et la pertinence de projets industriels et commerciaux ; le secrétariat du partenariat assiste les soumissionnaires dans la préparation de propositions.

Une approche similaire a été adoptée en Autriche (*Land* de Kärnten, ou Carinthie). Conscient du fait qu'en matière de prise de décisions, les responsabilités sont probablement plus diluées au sein des partenariats que dans les organismes publics en raison de la diversité des partenaires et des

mécanismes de représentation, le conseil d'administration a décidé de se concentrer sur la planification plutôt que sur l'allocation des fonds. Les propositions relatives au soutien des activités approuvées par ses soins sont soumises pour décision aux principales organisations partenaires (le SPE et l'administration régionale). Outre qu'il responsabilise davantage les principaux partenaires et accroît le degré d'imputabilité des résultats, ce modèle a permis aux principaux organismes de soutien des partenariats de déterminer systématiquement, pour chacun des projets proposés, quel était le partenaire le plus compétent pour le mettre en œuvre. Évitant ainsi les doublons dans la prestation des services et la multiplication des prestataires, il favorise une coordination efficace.

La question de savoir *qui doit mettre en œuvre les projets et programmes des partenariats* a été soulevée plus généralement dans l'ensemble des pays où des partenariats sont en activité. Souvent, les projets sont directement mis en œuvre par le secrétariat du partenariat, auquel peuvent se joindre des consultants externes et des volontaires, sous la coordination d'un groupe de travail. En Irlande, la plupart des projets ont été mis en œuvre par les partenariats et leurs principaux membres, les organisations à but non lucratif et non gouvernementales. D'aucuns ont prétendu que ce mode de fonctionnement pourrait bien être incompatible avec l'un des principaux objectifs des partenariats, à savoir œuvrer pour une meilleure efficacité des programmes et des services fournis par les pouvoirs publics et les rendre plus pertinents et adaptés. En effet, à partir du moment où les projets sont mis en œuvre indépendamment des structures publiques, les administrations ressentent probablement moins de pression pour modifier leurs méthodes de travail et veiller à ce qu'elles soient le plus possible adaptées aux besoins du moment. Par ailleurs, les programmes offerts séparément aux groupes désavantagés par les partenariats risquent d'aggraver leur marginalisation (European Social Fund Programme Evaluation Unit, 1999).

1.3 Contrôle et évaluation

Les programmes de financement appliqués par les partenariats et les organisations tripartites ont des objectifs précis en termes de développement économique, social et d'emploi. La responsabilité à l'égard du public exige un suivi et une évaluation des actions financées sur fonds publics entreprises pour atteindre ces objectifs. Par exemple, dans le domaine de la politique du marché du travail, des cadres rigoureux d'imputabilité des résultats ont été créés pour contrôler l'efficacité des programmes. Les organisations tripartites chargées d'appliquer les politiques actives du marché du travail rendent compte, parfois chaque trimestre, des résultats qu'elles ont obtenus afin de montrer les progrès accomplis par rapport aux objectifs affichés.

Des méthodes similaires d'évaluation de la performance sont utilisées pour les partenariats. Les performances des partenariats qui appliquent directement des programmes publics, comme le placement des demandeurs d'emploi ou la promotion de l'investissement, doivent être évaluées afin d'apporter la preuve que les activités ont atteint les objectifs nourris par les bailleurs de fonds. Pour attester leurs performances, les partenariats font rapport, par exemple, sur le nombre d'emplois et d'entreprises qu'ils créent.

Aussi proches que puissent paraître les activités des partenariats et celles des organismes publics, il n'est cependant pas toujours judicieux de vouloir comparer leurs résultats de mise en œuvre de programmes et activités. Les performances des partenariats sur le plan des résultats de politiques sont sensibles au rôle qu'entendent jouer les organismes publics dans le cadre du partenariat. Dans la majorité des pays, les contributions des services publics ont été indispensables à l'élaboration, l'évaluation et la réalisation efficaces des projets. Une coopération efficace et un degré d'engagement institutionnel ont souvent été essentiels aux partenariats pour obtenir des performances satisfaisantes en termes de résultats de programmes et projet qui puissent être comparables à celles des services publics.

Or ce degré d'engagement est fortement variable sur un plan géographique. La participation des fonctionnaires comme on l'a vu correspond souvent à un engagement personnel et non institutionnel. Au-delà, l'efficacité des actions est influencée par le niveau des compétences disponibles dans la zone. Le secrétariat des partenariats bénéficie généralement d'une formation et d'une assistance technique moins poussées par rapport à ce que reçoivent les agents de la fonction publique. Des régions plus densément peuplées peuvent compter un plus grand nombre de consultants avec des compétences techniques appropriées.

Les variations importantes du degré d'efficacité des partenariats dans la réalisation des objectifs d'une zone à l'autre explique les efforts considérables déployés pour instituer une coordination à la fois horizontale et verticale. En Irlande, un organisme central autonome (Pobal) a élaboré un cadre de travail visant à rendre les différents objectifs visés par les partenariats sur le territoire compatibles et cohérents avec les services fournis par les différents ministères. Cet organisme aide les partenariats dans la mise en œuvre des activités et projets et les incite à procéder entre eux à des échanges d'informations et de compétences. Pobal est chargé d'analyser les stratégies locales, de faire le suivi des performances, et de fournir les ressources financières.

Évaluer les performances en matière de programmes et activités et les comparer avec celles du service public présente une autre difficulté : il est rare que les méthodes d'évaluation permettent de

déceler et d'appréhender la totalité des effets résultant d'efforts extrêmement concentrés, axés sur un problème précis et utilisant toute la marge de manœuvre que peuvent offrir différents instruments, autant de caractéristiques importantes du travail des partenariats. En Irlande, les faits montrent que la concentration des efforts sur un problème spécifique a permis à des partenariats de trouver et d'appliquer des solutions efficaces à certains problèmes localisés, comme l'abandon précoce des études, la pauvreté en zone rurale, les pénuries de compétences spécialisées, ou l'existence de quartiers défavorisés (Turok, 2001).

En se focalisant sur un problème précis, les partenariats ont mis en œuvre des synergies entre les actions et les programmes afin d'optimiser l'utilisation des fonds mis à leur disposition et d'en tirer les meilleurs résultats. L'allocation de fonds à des projets spécifiques et les programmes publics ont notamment été conjugués pour démultiplier leurs effets respectifs. Par exemple, dans une zone rurale d'Irlande (comté de Kildare), l'agence nationale de formation a profité d'un projet visant à créer une activité touristique grâce à la revitalisation de structures existantes (canal, péniche et hôtel présentant un intérêt historique) pour dispenser des formations. D'autres moyens d'action des partenariats (par exemple, participation à la définition des objectifs de programmes nationaux, comme nous le verrons ci-dessous) sont venus renforcer plus avant le degré de concentration des efforts locaux.

Si, pris individuellement, chacun des résultats des actions en question obtenus au niveau local ne représente qu'une infime partie du total pour l'ensemble du pays, l'impact de chacune de ces actions s'est probablement l'un l'autre renforcé en raison des synergies avec d'autres initiatives et instruments d'action que l'on a pu dégager. Il se peut ainsi que le recensement des effets des actions menées ne traduise pas l'intégralité de l'impact obtenu au niveau local.

Le contrôle des résultats de l'action des partenariats a également suscité d'autres inquiétudes (déjà évoquées) : double comptabilisation des résultats, dilution des responsabilités, absence d'évaluation des résultats en matière de gouvernance. On reviendra sur ces questions au chapitre suivant.

2. Ajustement des objectifs

Les partenariats interviennent à différents stades de la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Ils peuvent notamment participer à la définition des cibles à atteindre et des modalités de mise en œuvre, tâche particulièrement bien adaptée à leur fonction stratégique. C'est aussi l'une des principales tâches des organisations tripartites.

L'existence d'organisations tripartites régionales s'explique justement par la nécessité de porter attention à la diversité géographique des conditions économiques et du marché du travail lors de l'application d'une politique du marché du travail. Des négociations entre les niveaux central et régional permettent aux organisations tripartites et au SPE de définir des objectifs régionaux et d'adapter les conditions et modalités des différentes politiques nationales en conséquence.

Souvent contraints de privilégier les intérêts des groupes qu'ils représentent, les partenaires sociaux membres des conseils tripartites au niveau régional ont rarement utilisé toute la marge de manœuvre qui leur était accordée pour s'attaquer aux disparités entre régions, cependant. Cela explique en partie pourquoi les pouvoirs publics, en accord avec les partenaires sociaux nationaux, ont décidé d'étoffer ces conseils tripartites et de renforcer leur capacité à faire face aux problèmes locaux dans un cadre décentralisé. Parmi les exemples illustrant ce propos figurent la réforme renforçant les comités sous-régionaux pour l'emploi dans la région flamande de Belgique, la participation des autorités locales et régionales aux conseils régionaux du marché du travail au Danemark, et le Workforce Investment Act aux États-Unis.

Mais le renforcement des conseils tripartites peut ne pas être une condition suffisante. Adapter les politiques nationales au contexte local demeure un ambitieux défi à relever quand la flexibilité de gestion est entravée par la multiplicité des sources de financement, comme c'est le cas aux États-Unis.

2.1 Les défis lancés aux conseils de développement de la main-d'œuvre (WIB)

Voté en 1998 aux États-Unis, le Workforce Investment Act (WIA) a facilité la coordination des mesures en faveur de l'emploi via les partenariats et la fourniture de tous les services depuis un guichet unique. Plusieurs opportunités importantes ont été saisies grâce à cette loi : les usagers ont pu opérer des choix plus éclairés et les échanges d'informations entre partenaires se sont intensifiés. Adapter efficacement les politiques au contexte local n'en demeure pas moins une tâche difficile car le WIA n'a pas eu pour effet de restructurer les circuits de financement.

Le cadre de mise en œuvre de la politique du marché du travail aux États-Unis est complexe. Chaque politique ou programme coordonné par les centres de développement de la main-d'œuvre et mis en place dans les centres de services à guichet unique (*one-stop career centers*) bénéficie d'une dotation propre, octroyée par le gouvernement fédéral ou l'état concerné, et comporte son propre circuit d'imputabilité des résultats le reliant à sa source de financement. En ce qui concerne les politiques financées par l'État fédéral, les objectifs locaux sont définis lors de négociations entre les niveaux de l'état et fédéral, en principe sur la base des plans locaux conçus par les WIB.

Au niveau local, l'existence de circuits de financement séparés s'accompagnant de systèmes de comptabilisation des résultats distincts a abouti à la mise en place de mécanismes administratifs lourds, et pérennisé un certain cloisonnement dans la fourniture des services (OCDE, 1999a). La rigidité dans la gestion des mesures est confirmée par le fait que des objectifs plus ou moins adaptés au contexte local doivent être atteints pour chacun des différents programmes mis en œuvre, sans grande possibilité d'ajustement ou de regroupement des mesures.

Du fait de ce manque de flexibilité, il est difficile pour les responsables du service public de s'adapter à l'évolution du marché du travail et de moduler les mesures en fonction de priorités naissantes. On a relevé des exemples dans le Midwest (Illinois, Michigan et Ohio notamment) où, malgré les dizaines de mesures gérées par les WIB, il leur était impossible d'apporter suffisamment d'attention au problème des salariés nouvellement entrés sur le marché du travail et pour lesquels des aides supplémentaires auraient dû être fournies afin de les aider à progresser en emploi et diversifier leur expertise pendant que la conjoncture était encore bonne. Amener les personnes défavorisées à suivre une formation permanente les aurait aidé à se maintenir en emploi en cas de dégradation de la conjoncture.

2.2 Création de nouveaux cadres régissant le travail en partenariat

Les partenariats également participent à l'adaptation des programmes gouvernementaux au contexte local. On leur a demandé de coopérer avec les services publics, de les aider à fixer les cibles à atteindre pour certaines politiques et de définir les modalités les plus propices à la mise en œuvre de certains programmes à l'échelon local. Dans certains pays, cette démarche a été formalisée dans le cadre de la politique nationale.

Encadré 6. L'accord-cadre *Community Employment/Job Initiative* en Irlande

En Irlande, les conditions d'application à l'échelon local par le service public de l'emploi (FÁS) de deux dispositifs favorisant la réinsertion sur le marché du travail grâce à des aides à l'emploi dans le secteur à but non lucratif (dispositif pour l'emploi d'intérêt local, *Community Employment*, CE, et initiative en faveur de l'emploi, *Job initiative*, JI) sont définies par les partenariats, et plus précisément par leur groupe de travail sur l'emploi. La participation des partenariats s'inscrit dans un cadre d'intervention national, l'accord-cadre CE/JI. Cet accord a essentiellement pour objet de garantir que les programmes CE et JI répondent aux besoins des zones défavorisées s'agissant de la nature et de l'éventail des projets à appuyer ainsi que de la composition des participants à la mesure.

Aux termes de l'accord-cadre, il incombe aux groupes de travail, dont le FÁS et les autres partenaires concernés font partie, de définir les objectifs détaillés, de suivre les performances et d'échanger des informations en ce qui concerne le fonctionnement des dispositifs. Les groupes de travail élaborent en outre leur propre plan d'application de l'accord-cadre. Le fait que 10 pour cent du budget puisse être consacré à des projets et participants ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité aux dispositifs confère à l'accord-cadre une flexibilité accrue. Les partenariats ne sont responsables ni de l'analyse des projets ni de la mise en place de la mesure, qui demeurent sous la responsabilité du FÁS.

En 2000, les coûts directs de mise en œuvre du CE et de la JI en Irlande s'élevaient à 403.0 millions EUR²⁸, la plus grande part revenant au CE. Sachant que les partenariats concernés par l'accord-cadre couvrent des zones représentant environ la moitié de la population irlandaise, au moins la moitié de ces sommes ont été dépensées en association avec les partenariats²⁹. Ce modèle a été par la suite étendu à tout le pays³⁰.

Source : ADM, FÁS.

La participation indirecte des partenariats à la mise en œuvre de la politique publique en Irlande est donc considérable. Définir les cibles du CE et de la JI est un important moyen pour les partenariats de réaliser leur propre programme d'action local. Cela ne fait aucun doute lorsque l'on compare les

28. Les coûts directs couvrent les salaires des participants et des coordonnateurs, le matériel et les frais généraux des projets ainsi que les coûts de formation des participants et des coordonnateurs (données fournies par FÁS).

29. D'après les responsables de FÁS, ce chiffre serait plus proche de 70 pour cent dans la mesure où les partenariats opèrent dans des zones définies comme étant défavorisées, où ces mesures sont appliquées de façon relativement intensive.

30. Une fraction du budget du CE est depuis peu reversée au programme pour favoriser l'économie sociale (SE, *Social Economy Programme*), qui est disponible dans toutes les régions. Aux termes de l'accord-cadre pour favoriser l'économie sociale, les conditions d'application à l'échelon local du programme SE sont définies par les groupes de travail sous la responsabilité des partenariats, ou, dans les régions où il n'existe pas de partenariat, par des groupes de travail spécialisés comprenant le FÁS, les groupes communautaires et les autres partenaires concernés. En pareil cas, il incombe aux groupes de travail d'approuver eux-mêmes les projets, contrairement au CE/JI.

sommes investies (403 millions EUR en 2000) au montant des fonds alloués aux partenariats pour concevoir et réaliser leurs propres activités (28.8 millions EUR pour 1997, tel qu'estimé plus haut).

Cette formule favorise une coopération efficace entre les partenaires. Le partenariat profite de l'occasion pour renforcer son soutien à d'autres initiatives correspondant aux priorités locales, tandis que le SPE obtient des informations utiles qui contribuent efficacement à l'application du programme et facilitent la réalisation des objectifs définis par le bureau national. Le SPE conservant la responsabilité de la mise en œuvre du programme, la participation du partenariat ne semble pas devoir empiéter sur son domaine de compétence. Le travail administratif demeure à la charge du service public.

Témoignant de l'efficacité de ce type de mécanisme de coopération, des ententes similaires ont été conclues dans certaines régions de Finlande, bien qu'aucun cadre national ne les ait rendues systématiques. Afin de mieux cibler l'application d'une aide à l'emploi (comme en Irlande), les bureaux locaux du SPE (ministère du Travail) cherchent à impliquer les partenariats. Les demandes pour bénéficier de l'aide adressées au SPE sont examinées par des groupes de travail qui s'efforcent d'adapter les choix aux priorités locales. Les représentants de l'agence de développement économique donnent des avis afin d'assurer la cohérence avec le plan de développement régional. Les services sociaux municipaux et les ONG participent à ce processus en exploitant leurs connaissances des besoins et des groupes défavorisés à l'échelle locale. Lors d'entretiens, les responsables du SPE local (municipalité de Iisalmi) ont expliqué que les compétences et le savoir-faire complémentaires apportés par les autres acteurs avaient contribué à l'efficacité de la mise en œuvre de ce programme.

D'autres évolutions attestent de l'intérêt pour les partenariats manifesté par les responsables des services publics locaux. En Irlande, la possibilité d'allouer des fonds avec un certain pouvoir discrétionnaire a conduit à mener de plus amples actions de coopération dans certaines régions, les directeurs des SPE locaux ayant saisi cette opportunité pour financer des activités définies en partenariat (par exemple, dans les comtés d'Offaly et Kildare). Une telle liberté, qui témoigne de l'engagement des agents de la fonction publique envers les partenariats, implique une prise de risque dans la mesure où les fonds disponibles pourraient être alloués à des activités susceptibles de permettre d'atteindre plus directement les cibles fixées au bureau local du SPE par l'échelon central.

3. Fourniture de services

Les deux sections précédentes ont décrit le rôle joué par les partenariats au cours de deux phases distinctes de la mise en œuvre de la politique : dans la première, les partenariats élaborent leurs

propres programmes en utilisant les fonds alloués par l'État, et dans la seconde, ils participent indirectement à la définition de programmes puisqu'ils affinent les cibles, les conditions et modalités de mise en œuvre de la politique gouvernementale. Afin d'atteindre leurs objectifs, les partenariats ont également apporté leur contribution à une troisième phase : en fournissant des services directement à la population.

L'essentiel des prestations fournies par les partenariats sont des services d'emploi visant spécifiquement les groupes défavorisés et comprenant le conseil, la formation et le placement. Les partenariats ont souvent été encouragés dans ce domaine par de multiples partenaires : l'État lui-même, le secteur privé, les syndicats, les autorités territoriales et les groupes d'intérêt local. L'objet de cette participation – à savoir, la fourniture de services complémentaires de ceux proposés par le SPE – est motivé par divers facteurs : la rigidité du mandat du SPE, qui l'empêche de fournir tous les services aux bénéficiaires de l'aide sociale, la faiblesse des ressources dont les municipalités disposent pour fournir ces services, la faible réactivité des services publics aux besoins locaux. Toutefois, les nouveaux services offerts peuvent souvent être perçus comme un substitut aux services publics et non un complément.

3.1 Un partenariat ou une compétition?

Aux États-Unis, les organisations patronales, notamment les chambres de commerce, ont souvent encouragé les organisations non gouvernementales et à but non lucratif à fournir des services d'emploi et de formation aux chômeurs et aux groupes défavorisés. À Cleveland, le partenariat pour le développement économique, dirigé par une organisation patronale (la *Cleveland Growth Association*), soutient le Centre pour l'emploi et la formation (*Center for Employment and Training*), une ONG qui offre un large éventail de services aux groupes défavorisés. Bénéficiant des conseils directs de la *Growth Association*, la formation est spécialisée et conçue en vue de répondre aux besoins des entreprises de la région. De façon similaire, à Chicago, un groupe d'entreprises industrielles (*Chicagoland Business Partners*) a soutenu la fourniture de services d'emploi et de formation par la DePaul University, qui s'est associée avec plusieurs organisations communautaires œuvrant en faveur des groupes défavorisés.

Dans ces deux villes, les services fournis par ces partenariats privés ou à but non lucratif sont proposés via une structure distincte de celle des services publics. Deux structures de services (sinon davantage) opèrent donc dans ces zones en dépit des efforts déployés par le gouvernement fédéral pour regrouper les services fournis en un seul endroit grâce à un système de guichet unique, supervisés par un seul et même partenariat (le conseil de développement de la main-d'œuvre).

Inspirés par les initiatives des syndicats et par le résultat de leurs propres expériences à l'échelon local dans le nord du grand Dublin, les partenariats irlandais, guidés par des organisations de la société civile, ont fourni dès le début des années 1990 leurs propres services d'emploi, les *Local Employment Services*, afin de compléter ceux assurés par le SPE (FÁS). Par une décision gouvernementale de 1995, le réseau des services locaux de l'emploi a été étendu de manière à couvrir 25 zones. Ces bureaux ont pour vocation de fournir des services adaptés aux besoins des chômeurs de longue durée et des groupes défavorisés. Les LES présentent en effet l'avantage de pouvoir consacrer davantage de temps aux activités de conseil pour certaines catégories de demandeurs d'emploi que ne peut le faire le FÁS. Ils complètent le service national de placement en se concentrant sur différentes zones, où leurs agents peuvent rendre visite aux employeurs locaux pour promouvoir une mise en adéquation de l'offre et de la demande locales et déterminer les possibilités de formation sur le tas des chômeurs peu qualifiés.

Les deux réseaux, celui du SPE et celui des LES, ont ainsi coexisté des années durant, témoignant que les résultats obtenus par les services locaux de l'emploi donnaient satisfaction. Le degré de coopération entre le SPE et les LES ont varié selon les régions. De nombreux bureaux locaux du SPE ont trouvé qu'il était dans leur intérêt de coopérer activement, et ont même détaché du personnel auprès des LES afin de soutenir leurs activités visant les groupes défavorisés. Au niveau national, des accords visant à mutualiser des bases de données ont été conclus.

Toutefois, en Irlande comme aux États-Unis, l'existence de deux réseaux distincts a limité la possibilité pour les services publics de participer directement à la mise sur pied de nouvelles activités répondant mieux à différents nouveaux besoins exprimés, dans la mesure où les autres partenaires se sont spécialisés sur ces questions. Cela a limité la possibilité du SPE d'améliorer ses méthodes et capacités dans ces domaines.

Aux États-Unis, ces initiatives ont contribué à l'isolement relatif des services publics, et à affaiblir leur capacité à fédérer les politiques et services qui aurait pu leur permettre de mener une stratégie plus efficace. Même dans leurs principaux domaines de compétences, les services publics ne sont plus les seuls à intervenir, puisque les mêmes objectifs que ceux qu'ils tentent d'atteindre sont parfois poursuivis de façon indépendante par les secteurs privé et associatif au sein de réseaux séparés. À Cleveland, par exemple, l'un des principaux objectifs du partenariat *Growth Association* est de renforcer l'efficacité du marché du travail, ce qui est habituellement l'objectif premier du SPE. Conformément à sa mission, le partenariat aide les entreprises locales à recruter de la main-d'œuvre et

encourage l'amélioration des compétences des travailleurs, sans que les différents services publics s'associent véritablement à ses efforts.

Des activités faisant double emploi ont aussi été recensées en Irlande, le pôle d'intérêt des activités du réseau des LES étant devenu plus diffus au fil du temps. En 1999, la moitié seulement des usagers des LES étaient des chômeurs de longue durée ou appartenaient à des groupes défavorisés (National Economic and Social Forum, 2000).

La séparation des réseaux suscite des inquiétudes similaires en Italie, où le SPE a tiré peu d'enseignements de l'expérience des partenariats. Dans leur ensemble, les services de l'emploi (différentes entités sont responsables des diverses mesures, telles que le placement, la formation, l'assurance-chômage) se sont peu impliqués dans les partenariats. En Sicile, le bureau régional de l'emploi, qui jouit d'une certaine autonomie vis à vis de l'administration centrale en raison du statut spécial de la région, n'a pas joué de rôle significatif dans la conception ou la mise en œuvre des stratégies locales. Ainsi, en réponse aux besoins exprimés dans leur région, notamment en matière de formation, certains partenariats ont intégré à leurs stratégies des objectifs liés au marché du travail : améliorer les compétences des travailleurs peu qualifiés, rapprocher davantage l'offre et la demande de travail, et inciter au travail indépendant³¹.

Du fait de l'absence d'interaction entre les services publics et les autres intervenants via les partenariats, l'efficacité de l'ensemble des services fournis à la population pourrait devenir de plus en plus tributaire de la participation des secteurs privé et associatif. En effet, le degré de participation du secteur privé et des organisations à but non lucratif varie considérablement d'une région à l'autre. Dans des régions où les milieux d'affaires ne participent pas à la valorisation des ressources humaines locales, ce qui est souvent le cas dans les zones urbaines défavorisées où ces milieux sont relativement peu représentés (dans les quartiers sud de Chicago, par exemple), les associations bénévoles sont laissées sans soutien ni orientation véritable. Dépourvu de l'expérience requise en ce domaine, le service public est souvent mal doté pour aider et il peut en résulter une qualité inégale des services de l'emploi.

31. Les mesures de valorisation des ressources humaines ont été financées sur fonds publics uniquement dans le cas des pactes territoriaux pour l'emploi soutenus par l'UE. Pour la grande majorité des partenariats, c'est-à-dire les pactes territoriaux financés à l'échelon national, ces mesures ne sont pas, en principe, éligibles dans le cadre du financement du plan local.

3.2 De la diversification à la prolifération

Les programmes d'aide au développement d'entreprises font partie des autres services fournis par les partenariats. En Irlande, le gouvernement a encouragé ce type de développement en demandant aux partenariats de participer à la mise en place de l'allocation de retour à l'emploi (*Back-to-Work Allowance*), programme visant à aider les bénéficiaires de l'aide sociale à créer une entreprise. Ce programme prévoit l'assistance et le suivi des participants pendant plusieurs années. Les partenariats sont chargés de l'appliquer pour chaque participant la première année, après quoi elles transmettent son dossier au ministère des Affaires sociales (*Department of Social, Community and Family Affairs*), qui en assume la responsabilité les années suivantes.

Les partenariats ont généralement jugé constructive la possibilité de fournir eux-mêmes des services du fait que cela accroît leur visibilité à l'échelon local. Ils ont souvent exploité les économies d'échelle associées à la fourniture de services et leur propre capacité à lever des fonds pour élargir l'éventail de services fournis. Dans certains cas, la simple absence d'un service dénotée dans la gamme des services gouvernementaux a pu servir de justification à proposer un nouveau service à offrir, faisant de la diversification des services un objectif en soi.

L'élargissement de l'éventail des services au fil des interventions des partenariats s'est accompagné d'un certain nombre d'effets préjudiciables (ESFPAU, 1999) : 1) il multiplie les priorités de travail des partenariats, détournant ceux-ci de leurs compétences et objectifs premiers ; 2) il dilue l'imputabilité des actions, car le fait de pouvoir lever des fonds sert parfois d'argument pour justifier le bien-fondé d'un service ; 3) il compromet la coopération avec les organismes publics qui perdent du terrain par rapport aux partenariats, et risquent de les considérer comme des concurrents.

Il est intéressant de noter que ces effets défavorables ont pu être évités dans certains pays où la fourniture de services complémentaires par des partenariats a été négociée dans le cadre de la politique gouvernementale. En région flamande, à la suite de la réforme des comités sous-régionaux pour l'emploi, les organisations tripartites ont complété les activités du bureau local du SPE qu'elles conseillent, conformément au partage des responsabilités défini par le biais d'un accord-cadre entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Par exemple, les STC rendent visite aux employeurs locaux pour faire connaître des candidats appartenant à des groupes défavorisés, et encouragent ces mêmes employeurs à informer le SPE (le VDAB) de tout poste à pourvoir. Ils sous-traitent auprès des ONG des activités spécifiques pour lesquelles le VDAB ne dispose pas des ressources nécessaires.

3.3 Des résultats mitigés en matière de gouvernance

On ne sait pas très bien quel est l'impact net sur la gouvernance des partenariats prestataires de services. Comme cette section l'a montré, il se peut que la séparation des réseaux, le pauvre enrichissement mutuel, la multiplication des services et les doublons aient eu pour effet de limiter la capacité des services publics à changer leurs méthodes de travail et améliorer la qualité des services proposés. D'un autre côté, la concurrence peut contribuer à dynamiser la prestation de services (OCDE, 1999a). Certains services mis en place par les partenariats ont été proposés en un même lieu, et d'autres ont été fournis uniquement par les services publics tout en bénéficiant des conseils prodigués par le partenariat. La comparaison des méthodes, par la coopération mais aussi peut-être via la concurrence, peut conduire les intervenants à se montrer plus réactifs. Quoiqu'il en soit, une étude comparative (FEACVT, 1998) tend à montrer que les partenariats efficaces ont réussi à accroître la qualité des services dispensés dans un cadre conjoint.

4. Proposition de réformes de politiques

Les expériences faites par les partenariats ont parfois été reprises par les pouvoirs publics, inscrites dans un cadre d'intervention et étendues au pays tout entier. Cette capacité à innover a poussé les pouvoirs publics à encourager les partenariats dans la conduite d'expérimentations de différents modes d'opération dans la mise en œuvre des politiques.

En Irlande, le compte-rendu des activités aux pouvoirs publics, via Pobal, étant obligatoire, les expériences des partenariats ont bénéficié d'une visibilité particulière sur le plan politique. Les rapports faits aux autorités nationales sur des mesures spécifiques ou sur les façons de surmonter les obstacles à la réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail ont souvent été sources de modifications de l'action gouvernementale (OCDE, 1996a). Ce processus s'est accéléré ces dernières années, comme l'indique le nombre d'initiatives qui ont été officiellement inscrites dans le cadre d'intervention national. Parmi les exemples qui illustrent cette tendance à l'intégration figure le programme lancé par des partenariats pour fournir une assistance aux bénéficiaires de l'aide sociale souhaitant créer une entreprise, programme désormais mis en œuvre par le ministère des Affaires sociales dans toutes les régions du pays, avec le concours des partenariats.

Un autre exemple est fourni par l'initiative du service local de l'emploi examinée plus haut, qui a été intégrée en deux étapes au cadre national. D'abord étendu à plusieurs régions par le gouvernement en 1995 en reconnaissance de la pertinence et de l'efficacité de son action, le réseau a été intégré au service public de l'emploi en 2000. Le transfert des crédits budgétaires correspondants a garanti la

pérennité du service. Bien que la fusion d'une organisation de type partenarial (un groupe de travail du partenariat était chargé de gérer le LES dans chaque région) avec une organisation tripartite puisse être délicate, l'entité a conservé sa caractéristique de partenariat du fait que le groupe de travail local a été maintenu au sein de la nouvelle structure. Il est généralement admis que l'approche intégrée adoptée par les groupes de travail est le principal élément qui a permis aux LES de s'attaquer avec une certaine efficacité aux problèmes d'emploi des groupes défavorisés.

Cette réforme semble répondre à certaines des inquiétudes, exposées plus haut, suscitées par l'existence de deux réseaux distincts : FÁS, qui est un service public, est désormais directement associé au travail des partenariats. Cette participation accrue du service public aux groupes de travail devrait favoriser un enrichissement mutuel et des échanges d'information sur les méthodes de travail.

En Italie, les pouvoirs publics ont demandé aux partenariats de proposer des moyens de rendre l'environnement économique plus propice à l'investissement en provenance du secteur privé. Dans le Mezzogiorno, des pactes territoriaux ont conclu des accords qui ont permis de doter, après leur généralisation à l'ensemble de la région, d'un cadre d'approbation des projets d'investissement à la fois plus simple et plus efficace. Les ententes (signées par tous les organismes impliqués aux différents échelons de l'administration) harmonisent les procédures et les calendriers correspondant aux différentes étapes, dont l'examen des requêtes, la délivrance des autorisations et l'accréditation. Un responsable de l'un des partenaires (souvent la municipalité) est désigné pour veiller à ce que le délai imparti soit respecté, et est habilité à autoriser les projets dans le cas où toutes les étapes n'ont pas été menées à bien dans le délai convenu. Ainsi, dans la région de Caltanissetta, les délais ont été réduits de deux ou trois ans à 60 jours.

De leur côté, les contrats de zone, partenariats établis dans des zones bien définies connaissant une restructuration industrielle accompagnée d'un nombre considérable de pertes d'emploi, ont été autorisés à élaborer des mesures exceptionnelles dans un plus large éventail de domaines d'action. Ces derniers comprennent la sécurité, pour laquelle des mesures exceptionnelles ont été prises en coopération avec la police et les services judiciaires afin de soustraire les milieux d'affaires à l'influence de la criminalité organisée, d'une part et, d'autre part, le marché du travail, pour accroître la flexibilité des conditions de travail.

5. Promotion et soutien de l'application des mesures

Une partie importante des activités des partenariats consiste finalement à encourager les individus et les groupes de population à utiliser les programmes offerts par l'État. Les partenariats ont ainsi saisi

l'opportunité que représente leur position d'intermédiaire entre prestataire et bénéficiaires de services publics pour faire avancer leur stratégie. Pour certains partenariats, principalement actifs dans le domaine social, l'importance de cette opportunité s'est accrue par l'émergence du secteur à but non lucratif.

5.1 Les défis issus de l'émergence du secteur à but non lucratif

Toute une gamme de prestations de services offertes par des organisations sans but lucratif est apparue ces dernières années. L'émergence de certains de ces services est liée au désengagement de l'État dans le secteur de l'assistance sociale. D'autres, comme les services de garde des enfants et les transports publics dans les zones rurales, sont parfois fournis pour lutter contre les obstacles à la réinsertion des groupes défavorisés. Des activités sont également menées pour permettre aux chômeurs de longue durée d'acquérir une expérience professionnelle tout en satisfaisant des besoins collectifs (services culturels et environnementaux). Les mesures nationales d'activation des allocataires d'indemnités de chômage et d'aide sociale ont souvent mis l'accent sur ces opportunités (OCDE, 1999b).

Pour l'essentiel, ces services et activités sont proposés par des organisations de la société civile, des entreprises à vocation sociale et d'autres organismes sans but lucratif ainsi que par travailleurs indépendants et des micro-entreprises. La multiplication des intervenants fournissant des services divers faisant parfois double emploi a mis au défi les mécanismes de mise en œuvre de programmes d'aide financière et technique de l'État pour ces services (OCDE, 1999c). L'aide au développement de ces activités s'est révélée laborieuse pour les organismes publics, qui disposent de ressources limitées pour mener à bien une telle tâche. À maintes reprises, ils se sont tournés vers les partenariats à vocation sociale, qui ont une bonne connaissance des organisations locales, en leur demandant d'assumer ces responsabilités.

5.2 La coordination des projets

Des efforts considérables sont consacrés à la coordination et la mise au point des projets locaux (initiatives locales de création d'emplois, entreprises sociales, prestataires de services sans but lucratif). Les partenariats recueillent et mettent à jour des informations sur les divers programmes d'aide existants dans le cadre desquels des projets locaux peuvent s'inscrire, et les diffusent. Ils contribuent à l'élaboration de projets en aidant au montage de plans d'affaires, évaluant et mettant en commun les résultats des diverses initiatives et en organisant des séminaires et des sessions de formation visant à en améliorer la gestion. Ce sont là des tâches essentielles du travail des partenariats

et agences de développement local étudiés en Autriche, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en Irlande et en Slovaquie. En Italie, la nette séparation qui existe entre la planification (le conseil d'administration), la prise de décision (l'institution financière) et l'assistance (le secrétariat) a conduit les secrétariats de partenariat à consacrer la plus grande partie de leurs ressources à cette fonction.

Les partenariats mettent également sur pied des activités visant à communiquer les informations directement aux individus. Les foires annuelles du marché du travail dans la région de Keski-Uusimaa (Finlande), qui jouissent d'une grande popularité et qui sont organisées par un partenariat en collaboration avec le bureau local du SPE, les organismes de formation, les municipalités et les employeurs, ont renforcé la capacité de placement des bureaux locaux du SPE et encouragé la formation en tant que solution de remplacement pour les demandeurs d'emploi. Ces initiatives ont attiré des chômeurs ayant peu de contacts avec le marché du travail – une priorité croissante pour le SPE – et ont aidé les bureaux locaux du SPE à atteindre leurs objectifs d'orientation des chômeurs à des programmes de formation et à des expériences professionnelles.

À travers leurs tâches de constitution de réseaux et de fourniture d'information, les partenariats jouent un rôle utile pour les organismes publics participant au financement des programmes et projets, et ce de trois manières :

- en répondant aux demandes d'information et en fournissant une assistance aux demandeurs de subventions, les partenariats libèrent des ressources des organismes publics impliqués dans des projets locaux (les municipalités ou le SPE, par exemple) ;
- du fait qu'ils connaissent les besoins locaux, les partenariats stimulent la mise en place de projets ce qui aide les organismes publics à atteindre leurs objectifs (par exemple, en termes d'aides octroyées) et favorise la viabilité des projets appuyés ;
- les réseaux locaux coordonnés par des partenariats offrent la possibilité de résoudre le problème que pose la multiplication des organisations prestataires de services, et de rationaliser certains secteurs comme celui de la formation professionnelle (voir l'exemple du Limbourg présenté au chapitre 7).

En résumé, les partenariats ont plus d'impact à travers la mise en œuvre et l'utilisation des programmes gouvernementaux que dans celle de programmes et de projets qui leur sont propres. Si le montant des fonds mis à leur disposition est relativement modeste, les partenariats participent au

ciblage de programmes gouvernementaux beaucoup plus généreux et aident les individus et les groupes à mieux utiliser la panoplie de mesures déjà en vigueur. Le partenariat est ainsi utilisé comme un instrument par les organismes publics pour mettre en œuvre plus efficacement certains programmes et les services, en exploitant les compétences existantes à l'échelon local et les synergies créées par l'association de programmes et de services.

La possibilité de coordonner les actions avec succès est souvent restée localisée, et limitée à des questions spécifiques. En dépit (ou en raison) de la création de partenariats, la coexistence de cadres de mise en œuvre de programmes et de structures de services distincts limite les possibilités d'enrichissement mutuel et d'amélioration de la qualité des services publics, voire génère des doublons et un esprit de concurrence. À l'opposé, les initiatives gouvernementales visant à fusionner ou élargir les cadres de mise œuvre de politiques accroissent les capacités d'améliorer la gouvernance. Les pouvoirs publics ont ainsi un rôle à jouer pour améliorer la gouvernance.

CHAPITRE 10

DÉFAUTS DE GOUVERNANCE ET PARADOXES DES PARTENARIATS

Les chapitres précédents ont identifié les mécanismes par lesquels les partenariats agissent sur la gouvernance et ont analysé leur performance. Quelles leçons pouvons-nous en tirer sur les moyens pour l'État d'améliorer la gouvernance de manière à accroître le niveau de vie dans un contexte d'interdépendance ?

Par le biais de partenariats, le développement économique a été stimulé dans certaines zones en retard de développement, là où des actions gouvernementales avaient échoué ; des obstacles locaux à la réinsertion des groupes défavorisés ont été surmontés ; des programmes de formation adéquats ont été mis sur pied, aidant les communautés locales à briser le cercle vicieux de la dépendance et à rejoindre au marché du travail ; la croissance des entreprises a été soutenue par une meilleure connaissance des besoins et une meilleure articulation des dispositifs de formation et de développement de la main-d'œuvre ; les compétences des chômeurs de longue durée ont été revalorisées pour répondre aux besoins professionnels locaux spécifiques³².

Ces résultats, les partenariats les ont obtenu principalement en proposant une meilleure utilisation des efforts, ressources et expertise de leurs partenaires. Revoyons leurs principales réalisations en matière de gouvernance.

Tout d'abord, les partenariats ont encouragé les acteurs à coopérer à l'échelon local et réalisé un travail de planification stratégique basé sur la situation locale et ses priorités. Le renforcement de la cohésion au sein d'un secteur ou d'un groupe, comme les organisations de la société civile ou les municipalités, a clarifié les objectifs poursuivis par ces acteurs et aidé ceux de leurs partenaires à identifier des intérêts communs. Les partenariats ont fait office d'interface, ce qui a facilité la mise en place d'activités répondant aux intérêts de diverses institutions. Dans certaines conditions, le travail de planification locale s'est traduit par l'élaboration de politiques ascendantes. La participation des

32. Pour en savoir plus sur les résultats des partenariats en matière de politiques (par exemple, développement économique, création d'emplois, inclusion sociale) on peut consulter Kjær (2003), Geddes & Bennington (2001), Esparcia, Moseley & Noguera (2000), LEDA (1998), FEACVT (1998) et Commission européenne (2001).

organisations de la société civile a été canalisée sous des formes qui lui permettent de s'inscrire dans les processus de mise en œuvre des politiques avec le maximum d'impact.

L'analyse des effets du partenariat sur la gouvernance met également en lumière les différents instruments qu'ils utilisent pour mieux cibler les programmes gouvernementaux et en tirer parti. Les partenariats ont parfois pu définir les conditions et modalités d'application de diverses mesures prises par les pouvoirs publics. Ils ont apporté un soutien aux projets locaux, contribuant ainsi à leur déroulement efficace. Ils ont accru l'utilisation des mesures gouvernementales conformément aux priorités et stratégies locales identifiées.

L'influence des partenariats s'est davantage exercée au travers des différents rôles qu'ils ont joués dans l'application des programmes gouvernementaux que des fonds qu'ils ont directement alloués et des programmes qu'ils ont conçus eux-mêmes. Les partenariats ont certes affecté des fonds à des projets et activités qui ont eu un impact positif, mais les montants en jeu ont souvent été faibles à comparer aux crédits octroyés par les organismes publics pour résoudre des questions connexes, telles que les politiques du marché du travail et les affaires sociales, qu'ils ont par ailleurs pu aider à cibler.

On peut résumer la contribution du partenariat sur la gouvernance par leur rôle dans l'utilisation des mesures, leur ciblage ainsi que la conjugaison des efforts :

Encourager l'utilisation des mesures. Vu la modicité de la dotation dont ils disposent pour créer des programmes et fournir des services, les partenariats encouragent l'utilisation des programmes publics susceptibles de les aider à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Faisant porter leurs efforts sur les dernières phases du processus de mise en œuvre des programmes, les partenariats travaillent en collaboration avec les usagers potentiels des programmes publics : ils aident les individus à formuler leurs demandes pour bénéficier des dispositifs en place, aident les organisations à but non lucratif et les associations à solliciter des subventions, dispensent des conseils pour l'élaboration de projets de développement et de plans d'affaires, renseignent les groupes cibles sur les programmes publics en place qui leur conviendraient, et diffusent l'information sur les meilleures pratiques.

Cibler les mesures. Les partenariats s'emploient à harmoniser les programmes publics et les priorités recensées à l'échelon local. Les accords de coopération informels et les accords-cadres proposés par l'État exploitent la capacité de consultation des partenariats en donnant à la société civile et à d'autres partenaires la possibilité d'influer sur la mise en œuvre des programmes. Dans ce contexte, les partenariats prodiguent aux services publics des conseils sur les publics à cibler et les

modalités et conditions à appliquer à la mise en œuvre à l'échelon local de certains programmes afin que ces derniers répondent mieux aux besoins locaux.

Conjuguer les mesures. Les partenariats recensent les possibilités de conjuguer et d'accroître l'impact des programmes publics et des initiatives locales et s'en saisissent. La modicité des ressources qui leur sont allouées les incite à rechercher des synergies susceptibles de maximiser l'impact local des différentes activités menées en fonction des priorités locales. Les partenariats s'efforcent de convaincre les acteurs locaux des secteurs public, privé et associatif de mettre leurs ressources au service de projets communs.

À première vue, les partenariats parviennent ainsi à améliorer la gouvernance. Mais dans quelle mesure ? Le partenariat est-il un instrument adéquat pour mener des actions de développement économique et social cohérentes et efficaces dans un contexte d'interdépendance ?

1. L'effet du partenariat

Identifions tout d'abord les acteurs qui bénéficient du travail en partenariat. Les différentes catégories de partenaires tirent profit du travail en partenariat bien qu'il semble que les services publics soient ceux en bénéficiant le plus malgré les réserves que nous avons évoquées au chapitre 9 quant aux faibles résultats en terme d'apprentissage et de fertilisation croisée entre le service public et ses partenaires :

- les services publics comptent parmi les principaux bénéficiaires du travail en partenariat. Ils ont vu leurs programmes mieux ciblés et davantage utilisés, ce qui a contribué à atteindre leurs objectifs et accroître le degré de satisfaction du public ;
- la population a bénéficié des améliorations apportées à la gouvernance. La possibilité d'exprimer leurs besoins et préoccupations a été offerte aux groupes de la société civile, ce qui a permis de sensibiliser davantage les décideurs aux problèmes et situations compromettant le bien-être collectif et leur a donné la possibilité de mieux les appréhender ;
- les autorités locales, les organisations patronales et les syndicats, qui participent tous de façon croissante aux initiatives locales menées en coopération, ont mis à profit les partenariats pour poursuivre divers objectifs de manière plus efficace en fonction de leurs mandats et domaines de responsabilité respectifs.

On remarque qu'effectivement les intervenants sont de plus en plus nombreux à reconnaître les avantages de la coopération entre acteurs. Alors qu'il y a une ou deux décennies la société civile, telle que représentée par ses groupes d'intérêt et ONG, était la seule à proposer cette formule, le concept de partenariat est aujourd'hui reconnu comme étant bénéfique par un large éventail d'acteurs. Les milieux d'affaires considèrent qu'il est important de contribuer à l'orientation des programmes publics à l'échelon local car cela leur permet de répondre à leur propre souci d'alimenter la croissance. Les services publics se félicitent de cette opportunité d'accroître l'efficacité de leurs interventions. Le secteur privé et le secteur public comptent de plus en plus sur les ONG et les organisations de la société civile pour les aider à trouver des solutions aux problèmes actuels, notamment aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences. Pour leur part, leurs partenaires de la société civile saisissent cette occasion pour faire progresser la réinsertion des personnes défavorisées et la revalorisation des compétences des travailleurs faiblement rémunérés. De leur côté, les syndicats participent plus activement à la définition des stratégies locales, tâchant d'acquiescer une plus grande légitimité au sein de la société civile.

Cet intérêt croissant est renforcé par la mondialisation, qui met en évidence la possibilité d'exploiter le phénomène de proximité ainsi que les avantages compétitifs locaux pour constituer des réseaux solides et mieux identifier les synergies. L'intérêt pour les partenariats est également stimulé par le fait que les préoccupations en matière d'environnement et de développement durable sont plus largement partagées, ce qui fait apparaître la nécessité d'intensifier la coopération entre les acteurs locaux.

Mais en dépit de cet intérêt croissant et de la présence de bénéfices partagés, attestés par cette étude, l'impact du partenariat sur le terrain apparaît marginal. L'analyse des chapitres précédents a montré que l'impact du partenariat est marqué par une étroite circonscription géographique et temporelle. Les cas de conjugaison des programmes et projets n'ont eu lieu qu'en des lieux bien délimités et de manière ponctuelle. Ces *projets* n'ont la plupart du temps pas été reproduits, ou répliqués ailleurs, sauf dans les cas de reprise au sein du cadre d'intervention nationale comme ce fut le cas dans certains pays (par exemple en Irlande) et pour certains types de mesures. Dans la majorité des cas, les organisations partenaires ont participé au développement en commun de projets susceptibles de répondre à leurs besoins immédiats, mais, une fois ces objectifs atteints, elles se sont désintéressées de la poursuite de la coopération, et n'ont pas souhaité l'élargir à d'autres activités.

Devant la réticence de certains partenaires importants, notamment des services publics, à s'engager, les partenariats animés par la société civile ou les partenaires sociaux ont levé des fonds et

fourni eux-mêmes des services. D'où la coexistence de structures de services distinctes, phénomène qui a limité l'échange d'informations et les possibilités d'apprentissage réciproque entre organisations. De cette expérience du travail en partenariat, les services publics n'ont tiré que peu d'enseignements qu'ils peuvent mettre à profit pour améliorer leurs méthodes de travail auprès des populations et dans les secteurs défavorisés. Les partenariats contribuent à l'utilisation de programmes publics, mais il s'agit de fourniture de services qui n'implique pas de réorientation stratégique de la part du service public.

Résumons les résultats de l'analyse en utilisant la grille fournie par le concept opérationnel de gouvernance :

Coordination des actions

Le partenariat permet de saisir des synergies ponctuelles et restreintes sur un plan géographique mais n'est pas un instrument qui permet la coordination plus large entre les mesures des services publics, ni entre les actions gouvernementales et celles des secteurs privé et de la société civile. Les partenariats ont très rarement réussi à impliquer plus d'une agence publique dans leurs travaux. Ils ont fait apparaître des liens entre les activités de développement économique, de l'emploi et des compétences, et d'inclusion sociale, mais les signes pointant vers une véritable coordination ne sont apparus que lorsque des cadres d'intervention ont été fusionnés et où le rôle des différents acteurs sur le terrain a été renégocié au niveau central. Sans contrepartie dans le cadre d'intervention national, les partenariats ne sont pas parvenus à contribuer à une meilleure coordination. En ce qui concerne la collaboration des services publics dans la conduite d'actions conjointes, elle n'a pu être possible le plus souvent que dans la mesure de l'engagement personnel des agents disposant de marges budgétaires.

Adaptation des actions

Les partenariats misent beaucoup sur l'utilisation des dispositifs publics pour atteindre leurs objectifs, et c'est certainement par ce biais qu'ils ont eu le plus d'impact. Ce faisant ils ont accentué la variation géographique dans l'utilisation des différentes mesures disponibles, qu'elles proviennent du niveau régional, central ou supra-national (i.e. Union européenne). Les partenariats ont dans ce contexte contribué à adapter la politique gouvernementale aux conditions et aux besoins locaux. Cette adaptation n'a porté cependant que sur l'identification des mesures appropriées, à la diffusion d'information et au rapprochement entre utilisateurs et prestataire. Dans quelques cas qui demeurent des exceptions, et grâce à des accords cadres établis au niveau national, les partenariats ont pu aller

plus loin et modifier les modalités de mise en œuvre (cibles, groupes cibles, éligibilité, échéances) de certains programmes.

Participation du milieu des affaires et de la société civile

Dans la très grande majorité des cas, les partenariats ont réussi à impliquer les trois grands groupes d'acteurs dans leurs exercices stratégiques et leurs processus de prises de décision : secteur public, secteur privé et société civile. Cette participation s'entend au sens où des individus faisant partie de chacun de ces groupes ont pris part à l'exercice, le degré de représentativité étant variable et différent pour chacun des groupes. Dans la majorité des cas, un faible degré de représentativité a été enregistré pour la société civile et posé un obstacle à la participation du secteur public. La participation de la société civile ne s'est que peu traduite en terme d'influence sur les décisions concernant l'intervention gouvernementale et encore moins sur les décisions prises par le milieu des affaires. Si la participation de la société civile a pu avoir été vue comme une opportunité dans l'absolu par ses représentants, l'étendue de la participation des secteurs public et privé a plutôt été déterminée par des besoins plus immédiats.

2. Le problème de l'imputabilité des résultats

Le faible effet des partenariats sur la gouvernance est en grande partie lié à un problème d'imputabilité des résultats.

La notion d'imputabilité traduit l'attribution d'une responsabilité et nécessite une évaluation et un compte-rendu. Lorsqu'un individu est chargé d'exécuter un acte dont il est redevable, on évalue sa performance afin de vérifier que les attentes préalablement agréées sont satisfaites. En conséquence, les services publics, mandatés par l'État pour appliquer sa politique et qui en assument la responsabilité devant le gouvernement, voient leurs performances évaluées. Ils rendent compte au gouvernement des performances réalisées, qui, à son tour, rend compte à la population des résultats de sa politique.

Maints partenariats ont fourni des services à la population et mis en œuvre des projets devant compléter ceux proposés par les services publics. Comme on pouvait s'y attendre, l'évaluation de leur travail a souvent été calquée sur celle des services publics. Les partenariats ont, par exemple, notifié le nombre d'emplois créés pour des chômeurs et le nombre d'entreprises créées.

Toutefois, la conception et l'application des programmes ne représentent qu'un aspect mineur du travail des partenariats. Et bien qu'elle représente l'une des principales contributions (ou la principale

contribution) des partenariats, l'amélioration de la gouvernance n'a, quant à elle, pas été évaluée. Les efforts qu'ils déploient pour aider à mieux doser l'intervention locale des services publics, à accroître l'utilisation, la précision et l'efficacité des programmes gouvernementaux, à coordonner et rationaliser les activités du secteur associatif et à faire en sorte que la population soit davantage satisfaite de l'action des pouvoirs publics ne font l'objet d'aucun contrôle.

Il existe donc un décalage entre la contribution des partenariats et la façon dont on les évalue, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes :

- *Impossibilité à évaluer.* Le fait qu'une bonne partie du travail qu'ils accomplissent ne soit pas évaluée ne permet pas de juger de la qualité du travail et d'en améliorer l'efficacité. Il est extrêmement difficile de formuler des recommandations sur les mesures destinées à améliorer la gouvernance quand les données ne portent exclusivement sur les résultats des programmes et activités mis en œuvre.
- *Biais de comportement.* Le cadre d'imputabilité des partenariats a mis l'accent sur les performances en termes de résultats de programmes et activités alors que la majorité des partenariats n'ont reçu que peu de ressources pour obtenir des résultats significatifs sur la base de ces critères. Pour s'attaquer à ce problème, les partenariats ont levé des fonds, diversifié les services et multiplié les projets, prenant appui sur la lenteur des services publics à s'adapter aux nouveaux besoins, semant ainsi les germes d'une concurrence avec les partenaires des services publics évalués sur la base de critères analogues.
- *Double comptabilisation.* Le fait que les résultats des activités concernent souvent des dispositifs gérés par des services publics, on a retrouvé dans bien des cas une double comptabilité des résultats surtout lorsqu'ils sont positifs, l'intérêt dans un cadre de responsabilité partagée étant d'ignorer les résultats négatifs.

Cette faillite de l'imputabilité des résultats des partenariats soulève une question plus fondamentale : les partenariats étant des groupes d'organisations qui en principe se réunissent pour collaborer (et dont bon nombre, comme les services publics, ont elles-mêmes une obligation de résultats), pourquoi devraient-ils être soumis à une quelconque évaluation en termes de performances dans la mise en œuvre de programmes et activités ? On peut en effet objecter que ce sont les partenaires pris individuellement qui, seuls, devraient être évalués selon ces critères. Les services publics ont pour mission de fournir des services et d'appliquer les politiques, dont ils assument la responsabilité, et sont dotés des ressources nécessaires pour accomplir cette tâche avec efficience.

Doubler l'obligation de rendre des comptes en termes de résultats de politiques ne peut que conduire à rendre plus floue la répartition des responsabilités.

Si le propre des partenariats est de favoriser la coordination, l'adaptation et la participation, c'est plutôt en ces termes que devraient être évalués la performance des partenariats. Les cadres d'évaluation en terme de gouvernance sont très peu développés à ce jour cependant, et il n'est pas certain que de réels progrès soient possible dans un avenir proche. Cette question soulève des difficultés d'ordre méthodologique puisque les critères de gouvernance devraient être établies par les organisations partenaires elles-mêmes, sur la base de leurs attentes en matière de coopération mutuelle et de constitution de réseaux avec d'autres parties, chaque membre s'efforçant de déterminer quels avantages lui procurera le partenariat qu'il a instauré avec d'autres organisations. Il n'existe pas d'étalon de mesure pour la gouvernance dans l'absolu, et c'est la société et ses organisations qui sont invitées à déterminer le degré de coordination, d'adaptation et de participation qu'elles jugent souhaitables.

Le partenariat n'est pas l'instrument qui puisse permettre de mener des actions cohérentes et efficaces pour améliorer le niveau de vie dans un contexte d'interdépendance, notamment en raison du problème fondamental qu'il présente sur le plan de l'imputabilité. L'expérience du partenariat a néanmoins permis d'identifier des lacunes dans le cadre de gouvernance national qui expliquent les difficultés des économies avancées à favoriser la coordination des politiques et à réaliser une approche plus intégrée en matière d'élaboration des actions. Nous étudions ces lacunes dans la prochaine section.

3. Le cadre d'intervention national : un manque de cohérence

Les partenariats n'ont pas nécessairement des objectifs compatibles avec ceux de leurs membres. En témoigne l'exemple des partenariats œuvrant à l'insertion sociale. La réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail ne figure souvent pas dans l'énoncé de la mission des services publics (emploi, formation, services sociaux) dont la coopération est d'ordinaire sollicitée. La mission du service public de l'emploi ne vise souvent que les chômeurs ayant droit aux indemnités de chômage alors que, sur le plan social, les services publics (le ministère des Affaires sociales, par exemple) ne poursuivent pas explicitement d'objectifs liés au marché du travail (leur mission englobant à la fois les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de prestations maladie, par exemple).

Un autre exemple est fourni par les autorités du marché du travail (le SPE ou le ministère du Travail) membres de partenariats favorisant le développement économique régional. Leur mission tenant d'ordinaire peu compte des problématiques de développement régional, il peut s'avérer difficile dans la pratique pour ces autorités de coopérer efficacement avec d'autres partenaires sur ces questions. Dans le cadre de sa mission, le SPE encourage la mobilité géographique en réponse aux disparités régionales en matière d'emploi, solution qui n'est pas forcément compatible avec les stratégies régionales de développement menées par d'autres acteurs (gouvernement régional, partenaires sociaux, agences pour le développement), qui favorisent plutôt le développement endogène et l'entrepreneuriat comme solution au chômage local.

Ce manque de cohérence est relevé même dans les cas où l'État est l'instigateur des partenariats. Lorsque l'État crée un réseau de partenariat sur le territoire national, il fait l'hypothèse que les partenariats pourront amener les partenaires (incluant ses propres services) à coopérer sur une question donnée et à les inciter à mettre sur pied des solutions appropriées. Plusieurs organisations se sentent alors obligées de participer dans ces initiatives gouvernementales, si ce n'est que pour pouvoir y défendre leurs intérêts, mais cela ne traduit en rien la capacité ou la volonté de collaborer à proprement parler, et encore moins à rendre plus compatibles leur mission et objectifs.

Ce manque de cohérence a contribué de manière importante à ce que les partenariats entreprennent de jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre de programmes et la fourniture de services. Le fait que les objectifs assignés aux partenariats soient peu compatibles avec ceux de leurs membres les a incités à mettre en place leurs propres services et programmes afin de les atteindre. Ces actions ont souvent eu un retentissement plus important en terme de visibilité locale que les améliorations de la gouvernance, en dépit de la modicité des fonds en jeu. C'est pourquoi plusieurs partenariats en sont venus à être considérés comme des agences et à rechercher l'institutionnalisation.

Le manque de cohérence entre les objectifs poursuivis par les partenaires au niveau national, ou le fait que les objectifs des partenariats ne trouvent pas beaucoup d'écho dans la mission des ministères, n'a guère contribué à convaincre les unités locales et régionales des différents services publics concernés de la nécessité d'investir dans les partenariats, de partager l'information, de mettre en place des projets conjoints, et de poursuivre des objectifs communs. D'autant plus que les services publics font face à d'autres types de contraintes qui les incitent à se concentrer sur leur cadre d'intervention et à limiter leur participation à des exercices de collaboration externes:

- *manque de souplesse dans l'établissement des objectifs.* L'administration centrale fixe des objectifs annuels aux services publics. Même en cas de décentralisation des

services publics en un réseau d'antennes locales ou régionales disposant d'un certain pouvoir de décision, leur marge de manœuvre pour adapter les objectifs aux préoccupations locales et aux mesures prises dans d'autres domaines d'action est souvent limitée. Par exemple, les cibles locales de la politique du marché du travail (nombre de demandeurs d'emploi placés ou en formation, par exemple) sont souvent fixées à l'échelon national de façon à atteindre les objectifs nationaux en matière de taux d'emploi et de chômage ;

- *recherche d'efficience*. Pour inciter les services publics à atteindre leurs objectifs annuels et s'assurer que les deniers publics seront utilisés de la manière la plus efficiente qui soit, on a recours à des méthodes de gestion des performances favorables à une obtention maximale de résultats. Notamment, dans plusieurs domaines d'action publique, des services peuvent être externalisés et confiés au secteur privé, ou bien fournis en concurrence avec des organisations des secteurs privé ou associatif. Ces méthodes peuvent encourager une relative étroitesse de vues quant à la mise en œuvre des politiques ;
- *légitimité*. La désignation des représentants de la société civile et des entreprises se fait parfois de manière arbitraire. Les fonctionnaires, qui représentent l'État, peuvent être réticents à l'idée de coopérer et de partager l'information avec des représentants d'organisations non gouvernementales auto désignées, ou avec des chefs d'entreprise qui se portent volontaires pour représenter le monde des affaires.
- *responsabilité hiérarchique et évaluation des actions collectives*. Les fonctionnaires sont responsables devant leur hiérarchie administrative interne et ne sont pas tenus de rendre compte de leurs résultats devant d'autres branches de l'administration ou d'organisations à l'échelon local. Le résultat des processus de décision collective sort du cadre d'imputabilité des agents du service public.

Par conséquent, les partenaires des services publics ont rarement cherché de leur propre gré à utiliser le partenariat comme d'un outil, ce qui aurait pourtant pu permettre de compenser dans une certaine mesure le manque de cohérence. Ils auraient aussi pu atténuer le problème d'imputabilité en faisant en sorte que le partenariat leur soit redevable à titre collectif. Comme on l'a vu, s'efforcer de déterminer quels avantages chaque membre peut tirer du partenariat peut être un travail d'apprentissage qui renforce l'imputabilité des partenariats devant leurs membres et devant le public.

Ce manque d'intérêt a été renforcé encore davantage par le fait que, dans un cadre mal coordonné au niveau national, les partenariats demeurent pour l'essentiel responsables devant un seul ministère ou agence autonome, au niveau national ou régional, de la définition des cibles à atteindre pour les partenariats, de l'approbation des projets et de l'allocation des fonds. En l'absence de directives concernant les actions à mener en partenariat, les partenaires d'autres secteurs voient mal en quoi consisterait leur rôle et ce dont ils pourraient bénéficier. Ils ne voient pas en quoi leur engagement pourrait être soutenu par leur hiérarchie. Par conséquent ils ne s'engagent pas.

Il résulte de cette situation une perte de contrôle de la part de l'appareil gouvernemental (ou de la part du contrôle qui lui revient en tant que partenaire), au bénéfice de l'organisation de tutelle et d'autres partenaires qui travaillent en étroite collaboration avec elle. L'organisation de tutelle, qui a elle aussi des objectifs à atteindre, a alors intérêt à laisser des propositions se matérialiser même si elles auraient eu avantage à être discutées de manière plus approfondie, à être coordonnées avec d'autres protagonistes, à être supervisée de manière conjointe. Ces décisions peuvent donner lieu à une mauvaise allocation des ressources et miner davantage l'imputabilité des résultats envers le public et la légitimité du partenariat.

Les exemples que nous avons relevés comprennent des cas où le partenariat entreprend de livrer des services dans un domaine dans lequel il a peu de compétence et pour lequel un service public (qui éventuellement pourrait déléguer la responsabilité à des fournisseurs privés pour une meilleure efficacité), serait mieux placé pour assumer cette responsabilité. Dans d'autres cas, des ONG qui nourrissent une relation de collaboration étroite avec l'organisme dominant le partenariat se voient financer des activités qui pourraient être réalisées par le secteur privé, enfreignant les règles de la concurrence. Un autre cas important fréquemment rencontré est celui où l'autorité régionale et locale saisit l'occasion d'un partenariat pour faire avancer ou légitimer des projets d'infrastructure et d'investissement public-privé.

Le partenariat présente une grande opportunité dans un contexte de concurrence interrégionale ou interorganisationnelle. On peut le préférer déséquilibré ou opaque. Ainsi au lieu d'être un lieu d'harmonisation des objectifs, le partenariat peut au contraire contribuer à l'absence de retenue, l'un des problèmes d'action conjointe qu'il doit viser à résoudre (chapitre 3). Au lieu d'être un moyen de les éviter, le partenariat peut être une source d'encouragement pour la mise sur pied d'investissements non rentables ou non souhaitables sur le plan collectif. Il peut ainsi alimenter la multiplication de parcs technologiques, d'aéroports régionaux, de projets immobiliers bénéficiant davantage à des intérêts particuliers qu'au bien commun.

4. Défauts de gouvernance

L'impact du partenariat sur la gouvernance apparaît limité. Il est difficile d'en recommander un usage plus étendu par les gouvernements. Il ne présente pas la solution au problème de gouvernance qui nous intéresse, l'instrument qui permettrait à la société de mener des actions plus cohérentes et efficaces pour accroître sa prospérité dans un contexte d'interdépendance.

Cependant son étude nous a permis d'identifier et de caractériser un défaut de gouvernance au moyen des deux propositions suivantes :

Proposition 1. Les limites de la coordination par les partenariats sont données par les gouvernements eux-mêmes. L'État crée des partenariats pour corriger ses problèmes de cohérence mais ceux-ci n'y arrivent que dans les marges déjà prévues. En d'autres termes, les limites des partenariats sont données par les gouvernements eux-mêmes. La situation est paradoxale, car s'il corrige ses problèmes de cohérence afin de favoriser l'action de partenariats dont la finalité est la coordination, il n'en a alors plus besoin. L'État ne peut donc attendre de bénéfices substantiels de la création de partenariats.

Proposition 2. Le partenariat est d'abord utile à l'État mais ses agents le sous-utilisent. L'effet du partenariat est limité, mais les bénéfices qu'il parvient à générer profitent surtout aux agents de l'État. En raison des méthodes de gestion mises en place et de l'argument de la proposition 1, ceux-ci ne peuvent cependant l'utiliser de manière conséquente. Et en n'y participant pas suffisamment, les agents de l'État nuisent à la légitimité (et l'efficacité) des partenariats.

Un corollaire de cette dernière proposition est que les agents de l'État perdent une occasion d'accroître leur rôle sur le terrain. Les agents de l'État voient leur rôle diminuer dans un contexte d'interdépendance où certaines relations contractuelles fixent les comportements et où le pouvoir est diffus. Or les initiatives de partenariats créent un rôle de coordinateur devant proposer des arbitrages de manière à résoudre le double problème d'action conjointe. Bien que leur rôle de représentant de l'État les y prédisposent, les agents de l'État n'assument pas cette fonction, de part les propositions 1 et 2.

Ces propositions issues de l'expérience pratique en matière d'amélioration de la gouvernance dans les économies avancées nous fournissent les clés de la solution au problème de gouvernance. Les moyens pouvant favoriser la conduite d'actions cohérentes et efficaces dans un contexte d'interdépendance devront leur être compatibles.

CHAPITRE 11

VERS L'ÉTAT-GOUVERNANCE

Ce chapitre propose une manière de résoudre le problème de gouvernance en utilisant comme guide les propositions issues de l'analyse de l'expérience des économies avancées pour améliorer la gouvernance par le biais du partenariat. Cette solution doit, pour être compatible avec le résultat de l'analyse, être en mesure de corriger un défaut de gouvernance : l'État favorise la coordination des politiques par la mise en place de partenariats mais limite lui-même la portée de ces exercices par sa propre rigidité ; et il sous-utilise ces exercices bien qu'il en soit le premier bénéficiaire.

Une solution au problème comprend un aplanissement des obstacles posés à la participation des agents de l'État aux exercices de mise en cohérence des actions, notamment par le biais d'une meilleure cohérence au niveau national, et par des incitations à participer aux processus de coordination. On rendra par ailleurs l'usage du partenariat non nécessaire.

1. Convergences et flexibilités

L'expérience des partenariats montre qu'à défaut de cohérence entre les objectifs poursuivis par les différentes instances au niveau central, les possibilités de coordination des actions qui leur correspondent aux niveaux subalternes s'en trouvent limitées, l'efficacité des actions de coordination spécifiques étant liée à la compatibilité des objectifs généraux. Ainsi, les efforts de coordination déployés à l'échelon local doivent être complétés par un processus similaire à l'échelon central qui prévoit un mécanisme d'arbitrage pour faciliter les ajustements nécessaires.

L'analyse nous montre que cette coordination doit être nourrie de la réalité du terrain et non pas dépendre de la sagesse d'agents au niveau central comme dans le cas des *cross-cutting units* britanniques (Cabinet Office, 2002, Sabel & O'Donnell, 2001). Comme on l'a vu au chapitre 5, l'approche transversale au niveau central conduit à ajouter de nouveaux objectifs à poursuivre au niveau local, qui peuvent entrer en conflit avec ceux qui sont prédéterminés dans le cadre de mise en œuvre des politiques en vigueur, surtout si des financements supplémentaires ne sont pas prévus. Les objectifs transversaux peuvent par ailleurs ne pas être adaptés aux conditions locales, puisqu'ils sont établis sur la base de l'analyse d'un problème donné au niveau central. On évitera ces inconvénients

en s'appuyant tout d'abord sur l'information locale et en adaptant ensuite les objectifs existants dans le cadre d'intervention « *mainstream* » plutôt qu'en en ajoutant de nouveaux.

Le processus de coordination doit donc être alimenté par le terrain. Afin de rendre le processus opérationnel, l'information qui sera acheminée sera celle qui concerne directement la politique *mainstream*. Pour la faire émerger en pratique, on pourra demander un retour d'information jusqu'au sommet sur l'expérience de la coopération faite par leurs agents aux niveaux local et régional, de manière à faire ressortir les inadéquations en terme de cibles à atteindre, de groupes cibles, de critères d'éligibilité, d'échéancier entre les prescriptions du cadre d'intervention et les préoccupations locales. La compilation et l'analyse des résultats au niveau national permettront de mettre en évidence les carences du cadre d'intervention en terme de cohérence des objectifs. Ce processus sera interactif par suite des différents ajustements qui seront apportés au ciblage et aux modalités des dispositifs mis en œuvre sur le terrain. On reviendra plus loin sur les moyens pour les agents du service public d'identifier ces éléments d'information sur un plan interorganisationnel.

Les mécanismes de convergence nationale pourront faire intervenir les représentants au niveau national des autres partenaires pouvant être impliqués dans la coordination au niveau local : partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales), association des autorités locales et régionales, organisations de la société civile. D'une part ces organisations peuvent avoir un rôle à jouer dans l'établissement et la mise en œuvre de politiques (comme les partenaires sociaux pour la politique du marché du travail), et donc peuvent être interpellées par les besoins de cohérence nationale. D'autre part, à la suite d'un processus de remontée d'information similaire à celui des services publics, ils alimentent le processus de coordination en complétant l'information disponible et en aidant les pouvoirs publics à mettre dans leur contexte les résultats qu'ils obtiennent dans le cadre du processus de remontée d'information.

Une fois un degré de cohérence atteint, les participants à l'exercice de convergence doivent se demander quels sont les meilleurs moyens de poursuivre les objectifs qui font l'objet d'interdépendance *révélée*. Selon le type de problème ou d'objectif, la mise en cohérence nationale et la clarification du rôle et des responsabilités de chacun, de même que les ajustements apportés aux cibles et modalités des programmes publics concernés, pourront être suffisants. Dans certains cas, il pourra s'avérer opportun de fusionner les cadres d'intervention (c'est-à-dire certaines politiques) lorsque les besoins de coordination le requièrent. Lorsque les politiques font intervenir les partenaires sociaux, on pourra les faire intervenir dans une renégociation des cadres d'intervention, afin de les élargir au besoin (par exemple, on incorporant une dimension économique ou sociale à la politique de

l'emploi ou celle de la formation professionnelle) et d'accroître ainsi le degré de responsabilité et d'engagement des partenaires.

Dans d'autres cas, on jugera que des activités de coordination et d'adaptation devront être menées également aux niveaux inférieurs (régional ou local). Il sera ainsi nécessaire de confier des responsabilités en ce sens aux agents du service public, d'accroître la flexibilité des dispositifs publics pertinents et de déterminer les besoins organisationnels.

En terme de flexibilité, les agents du service public devront avoir la possibilité d'ajuster les cibles à atteindre pour les programmes et services concernés d'après les résultats de consultation avec des organisations opérant au même niveau. On pourra s'inscrire à cette fin dans le cadre du processus d'élaboration des cibles des mesures organisé par l'administration dans la plupart des domaines d'intervention, en ajoutant une phase de consultation au niveau local ou régional. À cette occasion, les organisations seront invitées à présenter des propositions de modifications des objectifs proposés, afin de mieux refléter les priorités locales et les stratégies adoptées pour le développement du territoire. Cette méthode permettra d'harmoniser aux conditions locales et aux besoins de coordination la mise en œuvre des programmes tout en laissant le soin de leur gestion aux services publics compétents (en collaboration, s'il y a lieu, avec le secteur privé pour une fourniture plus efficiente).

En ce qui concerne les besoins organisationnels, on pourra considérer la mise en place d'une interface technique (devant assurer l'articulation de deux ou davantage d'organisations sur une question précise) ou d'un partenariat plus large, en fonctions des traditions et de la culture locale.

S'il s'agit d'une activité qui peut être le mieux gérée en partenariat, il sera nécessaire de déterminer quelles sont les attentes de la collaboration. On déterminera également quels sont les rôles et responsabilités des différents partenaires, comment seront fixées les cibles à atteindre, et quelles seront les modalités de compte-rendu. On s'attachera particulièrement à établir les limites de ce qui pourra être décidé par le partenariat, et de s'assurer que toutes les organisations compétentes sur les sujets à traiter soient représentées au processus. Le partenariat sera responsable devant l'ensemble des instances représentées.

Lorsqu'il sera jugé nécessaire de réaliser des activités en partenariat, on essaiera d'utiliser les formes de gouvernance déjà en place au lieu d'en créer de nouvelles. L'expérience a montré qu'il était notamment possible d'élargir le cadre des discussions tripartites et de les renforcer par l'inclusion d'autres organisations, par exemple de la société civile. S'appuyant sur les mécanismes de

représentation existant au sein des organisations tripartites, cette solution permet de s'affranchir du laborieux processus de création de nouvelles légitimités.

2. Incitations et imputabilité

L'expérience montre que l'État bénéficie de la coopération avec des partenaires du milieu des affaires et de la société civile, laquelle permet d'atteindre plus facilement les objectifs fixés pour la politique par le biais d'une accélération dans l'utilisation des programmes qui peuvent rencontrer des objectifs plus larges. Il est essentiel que le comportement des agents du service public soit aligné sur les attentes de l'État (et de la société dans son ensemble) si cela contribue à une meilleure gouvernance, et par là un meilleur développement économique et social. Il faut donc les inciter à participer aux exercices de mise en cohérence à leur niveau et à prendre une part active aux processus d'innovation sur le terrain (et en faisant en sorte que l'action publique soutiennent ceux-ci). Par ailleurs, les agents du service public peuvent jouer un rôle de pivot dans les exercices de coordination aux niveaux local et régional. Bien qu'ils ne soient pas les seuls acteurs impliqués dans la mise en œuvre de politiques, ils gèrent une masse importante de programmes et budgets, et peuvent contribuer à donner une légitimité aux processus de coordination quelles que soient leur forme et ce, dans la plupart des domaines.

Leur responsabilité dans le cadre de la coopération et de la coordination sera considérable. Afin d'alimenter le niveau national dans le cadre de son processus de convergence, ils devront, dans la mise en œuvre d'un programme, faire ressortir les inadéquations entre les cibles à atteindre, les groupes cibles, les critères d'éligibilité et les échéanciers et ceux qui seraient les plus appropriés dans le cadre des innovations et stratégies menées sur le terrain ou à l'état de projet. Ils devront également recenser toutes les possibilités de synergie avec d'autres organisations (des secteurs publics, privé ou de la société civile) et les corroborer par des consultations avec leurs représentants. Ils devront de même recenser toutes les possibilités de conflit avec des actions de ces secteurs.

Ainsi les nouvelles responsabilités des agents devront faire l'objet d'incitations dans le cadre de leur système de gestion des performances. Leurs performances devront être liées à la cohérence entre la mise en œuvre des programmes et des services dont ils sont responsables et les préoccupations plus vastes notées et les stratégies poursuivies sur leur territoire de juridiction. Dans le cas où l'exercice de convergence nationale recense la nécessité de revoir les cibles fixées pour certaines mesures conjointement avec les organisations opérant au même niveau de mise en œuvre, il incombera aux agents du service public d'organiser cette consultation et d'y donner suite. Si une stratégie de développement est en vigueur sur le territoire de juridiction, on s'attendra à ce que les agents du

service public prennent l'initiative de proposer un ajustement qui reflète les objectifs poursuivis par cette stratégie s'il y a lieu. Les performances des agents pourraient ainsi être liées au nombre d'organisations consultées, à la diversité des organisations consultées, à la fréquence des consultations, par exemple. Lorsque des services seront financés par des mécanismes relativement autonomes (par exemple, des financement transférés à un agence autonome qui se lie à son tour par contrat à des fournisseurs privés ou à but non lucratif), l'agent devra pouvoir être incité à intervenir pour modifier les modalités des contrats si nécessaire.

Similairement, s'il est jugé opportun de mettre sur pied une interface technique avec un autre service public ou une agence, ou un partenariat plus vaste, il incombera aux agents du service public de prendre les dispositions nécessaires et d'inviter les représentants des différents groupes et organisations à participer à l'exercice. Il se conformera à la répartition des responsabilités établie par l'exercice de convergence nationale. L'agent de l'État reverra avec les autres organisations partenaires les attentes formulées par l'exercice de convergence et ils les détailleront ensemble par des indicateurs de résultats plus précis. Il tentera d'utiliser les cadres de coordination déjà en place plutôt que d'en créer de nouveaux.

La flexibilité accordée dans la gestion des programmes et l'engagement des agents du service public dans les exercices de coordination aux niveaux local et régional n'ont de sens que si l'ensemble des organisations souhaitant participer au processus suivent des règles assurant la totale imputabilité et cohérence de leurs actions. Par ailleurs, différents facteurs se conjuguent aujourd'hui pour accentuer l'imputabilité horizontale et vers le public : sophistication des indicateurs de performance, plus grand accès aux technologie de l'information, comme on l'a vu au chapitre 5. Ces facteurs facilitent l'établissement de diagnostics par les publics concernés, favorise la comparaison mutuelle et stimulent la prise de responsabilité des différents intervenants, ce qui conduit à résoudre des problèmes simples dans la fourniture de services publics. Il s'agit ici de capitaliser sur ces développements et d'en renforcer leurs effets afin de les mettre à contribution dans la solution de problèmes plus larges.

Une première relation d'imputabilité devant être renforcée est celle qui existe entre le ou les représentants d'un secteur et son organisation. À cette fin, il est primordial que chacune des organisations participant au processus ait préalablement défini une politique concernant la question à traiter. L'absence de politiques sur des sujets traités par des partenariats a été l'une des causes de l'inertie de leurs représentants qui se sont bornés à défendre les intérêts des membres de leur organisation. Au contraire, les syndicats et organisations patronales ayant pris position sur le

développement endogène ou l'inclusion sociale, par exemple, se sont retrouvés en bonne posture pour apporter une contribution utile.

Les différentes organisations devront élaborer des mandats qui orientent l'action de leurs représentants dans le cadre d'exercices de coordination aux niveaux local ou régional. Ils devront mettre en place des mécanismes de compte-rendu interne afin de suivre l'action de leurs représentants et de faciliter leur engagement au processus. L'information devra remonter jusqu'aux réseaux centraux pour garantir une coordination efficace dans le cadre de l'exercice de convergence. Dans le cas où des partenariats sont établis, les objectifs de performance établis par les représentants doivent être validés par les niveaux supérieurs afin de renforcer l'engagement institutionnel aux résultats attendus.

Une deuxième relation d'imputabilité devant être renforcée est celle qui existe entre les représentants de différentes organisations dans le cadre d'un exercice de coordination. Tout d'abord, la politique définie par chaque organisation sur les thèmes de la coordination doit pouvoir être claire et lisible pour les autres partenaires afin que chacun puissent évaluer facilement le potentiel de coopération avec leurs organisations respectives.

Ensuite, il est essentiel de mettre en place des mécanismes de représentation transparents pour les représentants de la société civile ainsi que pour ceux des milieux d'affaires (non représentés par les organisations de partenaires sociaux). Ces mécanismes devraient être acceptés par toutes les organisations participant aux processus de coordination de manière à éviter qu'un problème de légitimité des représentations ne vienne poser un obstacle à la coordination et la prise de décisions.

Finalement, il sera utile de revoir et d'affiner les directives données au niveau central quant au rôle et à la responsabilité de chaque organisation dans la mise en œuvre d'activités conjointes. Les agents du secteur public devraient convenir avec les autres membres de ce qu'ils attendent de leur contribution à la mise en œuvre des programmes dont ils sont responsables (par exemple : promouvoir leur utilisation par le public, préparer des propositions de nouveaux programmes et projets communs, améliorer la coopération intersectorielle).

Une troisième relation d'imputabilité concerne la relation entre les participants aux processus de coordination, dans le cadre de partenariats le cas échéant ou tout autre exercice de coordination, et le public. Il est essentiel de faire en sorte que les décisions qui sont prises et qui peuvent avoir un impact sur l'attribution des fonds publics, le soient de manière transparente et évitent les possibilités de conflits d'intérêt. Il s'agira principalement ici de séparer les fonctions stratégiques des fonctions d'allocation de fonds, de façon à ce que les représentants d'organisations bénéficiaires, s'ils ont pu

contribuer à l'établissement de stratégie, n'aient pas participé aux décisions concernant l'adoption de projets ou d'allocation d'aides financières. Ceci pourra renforcer la confiance à l'endroit de l'exercice dans son ensemble, et à l'endroit de l'appareil public par le fait même.

3. L'État-gouvernance

Quelles sont les grandes lignes de ce modèle ? Tout d'abord l'État tente de corriger les problèmes de cohérence de son cadre d'intervention national sur la base d'information en provenance du terrain relayée par ses propres agents. Ce processus prend la forme d'un ajustement progressif et itératif des cibles à atteindre pour les différentes mesures sur le terrain et suppose un assouplissement du cadre de gestion de ces mesures. Ensuite il rend ses agents responsables d'incorporer les préoccupations des autres secteurs de la société dans la mise en œuvre des programmes, tout en fixant les limites aux formes que cela peut prendre. Finalement, il invite les organisations et les réseaux qui souhaitent s'associer au processus à se joindre à lui, et s'assure que tous les partenaires suivront les mêmes règles.

Ce modèle d'organisation vise donc à assurer pleinement l'imputabilité des actions, qu'elles soient menées en interdépendance ou non, tout en s'adaptant aux réalités du milieu et aux préoccupations des autres secteurs et en favorisant l'innovation. Il s'assure de l'imputabilité en restant le responsable ultime de l'application de la politique : il s'assure lui-même qu'un degré satisfaisant d'efficacité et d'efficience soit atteint en appliquant ses propres critères ; et il peut déléguer des responsabilités au secteur privé à cette fin s'il le juge utile. Il s'adapte simultanément aux réalités du terrain, et incorpore une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de la politique, en laissant le milieu influencer le ciblage et les modalités d'application des mesures. L'innovation dicte les besoins, qui sont incorporés au processus de mise en œuvre grâce aux agents du service public, qui prennent eux-mêmes une part active à l'exercice.

Cette réconciliation entre imputabilité et flexibilité permet à l'État de jouer un rôle de coordinateur dans le cadre d'économies en réseau où les responsabilités sont réparties entre de multiples organisations des secteurs public, privé et de la société civile. Ce nouveau rôle lui permet de jouer un rôle additionnel pour servir le bien commun en contribuant à éviter les dérives et le manque de vue d'ensemble, d'une part, et l'absence d'action sur des problèmes complexes, d'autre part. Les agents de l'État peuvent ainsi jouer le rôle capital qui consiste à relier externalités négatives et positives, favorisant l'émergence de solutions coopératives au double problème d'action conjointe.

L'État devient coordonnateur non seulement parce qu'il parvient à assurer la convergence des objectifs qu'il poursuit à travers ses différents ministères et agences et parce qu'il réussit à inciter ses agents à s'engager dans les exercices de mise en cohérence à leur niveau, mais aussi parce qu'il parvient à adapter son intervention aux préoccupations, besoins et conditions grâce aux mécanismes d'ajustement des cibles et de *feedback*, c'est-à-dire par le biais de l'information qu'il reçoit et qu'il assimile et met à profit dans la mise en œuvre de sa politique. Dans ce modèle, l'action publique devient une action publique revue et corrigée par la société civile et le secteur privé, tout en demeurant sous la responsabilité de l'État. En incorporant les préoccupations de la société civile et du secteur privé, le gouvernement incarne alors les caractéristiques de la gouvernance.

Ce modèle prévoit un renforcement de la participation de la société civile dans les processus de décision. Il donne ainsi une réponse aux approches de la gouvernance faisant la promotion du développement participatif (proposées dans le débat public par des représentants de la société civile) tout en proposant une issue à l'approche (plus académique) de la gestion de réseaux qui n'y est pas assez attentive. Le développement de la démocratie participative reste cependant subordonné à celui de la démocratie représentative dans ce modèle. L'imputabilité par les moyens classiques est renforcée au sein d'un appareil gouvernemental davantage à l'écoute du citoyen sur un plan individuel comme sur un plan collectif, sur la base de communautés d'intérêt comme sur celle du territoire. L'État-gouvernance stimule la vitalité de la démocratie sans rendre l'État dépendant de mécanismes participatifs dont la légitimité resterait discutable.

4. Faisabilité

Des tendances relevées récemment permettent de mesurer l'intérêt que peut présenter ce modèle d'organisation dans les économies avancées.

On remarque que depuis quelques années, les gouvernements tentent de renforcer la responsabilité des agents du service public pour coordonner l'ensemble des mesures affectant un territoire régional, quel que soit le niveau auquel elles sont gérées. C'est le cas de la Norvège, dont le parlement a voté en 2002 une loi demandant aux conseils de comté de formuler des stratégies de développement portant sur une durée de quatre ans devant guider la mise en œuvre des politiques nationales, régionales et locales. Ces stratégies devront être établies en coopération avec les agences de l'État, les municipalités et le secteur privé. Puis, en 2003, les fonds alloués au développement régional ont été harmonisés et leur processus d'allocation assoupli. Il n'est cependant pas clair à travers les documents disponibles actuellement dans quelle mesure les agences de l'État ont également

fait ou non l'objet d'ajustements leur permettant d'adapter leur action aux nouvelles orientations intégrées préparées par les partenariats établis au niveau des comtés (Knutzen, 2003 ; Geddes, 2004).

Ces tendances sont également observables actuellement dans les pays où la société civile a traditionnellement animé les processus collectifs de développement, comme l'Irlande. Bien que les partenariats luttant contre l'exclusion sociale aient été pérennisés dans ce pays, le gouvernement a mis sur pied au début des années 2000 des conseils de développement dans les comtés et les villes afin de mettre au point des plans de développement économique, sociaux et culturels, dont la réflexion serait nourrie notamment par les autres partenariats en opération. Les exercices de coordination gérés par les services publics encadrent ainsi les processus animés par la société civile.

On s'attache de plus en plus à renforcer le développement intégré dans le cadre d'un équilibre entre démocratie représentative et participative. En République tchèque, où la nécessité de mener des exercices stratégiques au niveau régional a été ressentie quelques années après la transition à l'économie de marché et peu avant l'accession à l'Union européenne, on a jugé bon de créer des assemblées élues sur un nouveau découpage géographique plutôt que de mettre sur pied des partenariats. Pourtant, les nouveaux gouvernements régionaux, dont l'administration est d'ampleur modeste, ne se sont pas vu attribuer de réels nouveaux pouvoirs ni de budgets significatifs. Le principal objectif qu'on leur a assigné a été de mettre au point une stratégie de développement intégré dans un contexte participatif, c'est-à-dire en faisant intervenir tous les groupes intéressés de la société civile et du milieu des affaires, les municipalités ainsi que les agences de l'État, tâche qu'aurait aussi bien pu mener un partenariat constitué de membres non élus. Certainement dans le cas tchèque, on a voulu s'assurer que ces exercices stratégiques puissent s'asseoir sur une légitimité sans équivoque et inciter le plus possible toutes les organisations qui pouvaient contribuer au développement des régions à le faire sans douter du caractère représentatif de l'exercice.

5. Implications pour la gouvernance mondiale

Des États plus représentatifs des intérêts et des préoccupations de la population grâce à une meilleure imputabilité des résultats, une meilleure cohérence et à un rôle proactif joué par les services publics, et en même temps plus participatif car les mesures qu'ils mettent en place sont le résultat de la concertation avec le secteur privé et la société civile, devraient être en mesure de regagner une certaine part de légitimité perdue. Ces États devraient être mieux à même de représenter les vues de l'ensemble de leur population, prises selon ses regroupements d'intérêt et reflétant à la fois société civile et milieu des affaires. Plus précisément, les remontées d'information qui permettent de coordonner les politiques et d'ajuster les cibles des différentes mesures en pratique sont une source d'information qui

doit avoir un impact sur les perceptions de l'État et l'optique pris par l'État dans l'analyse des problèmes. À la différence de la situation actuelle, cette information ne sera pas simplement *connue* par l'État, elle sera *assimilée* par lui car elle aura un impact sur la politique qu'il mène.

On peut inférer que l'État-gouvernance a aussi un comportement différent dans ses relations internationales et au sein des forums multilatéraux. Les perspectives plus larges de l'État-gouvernance, qui sont le résultat des exercices de convergence, doivent a priori être reflétées dans la position prises par l'État dans le cadre de discussions ou de négociations internationales. Si tel n'est pas le cas, d'autres acteurs nationaux qui auront participé à l'exercice de convergence pourront le faire savoir : les organisations nationales (patronales, syndicales, de la société civile) sont partie intégrante de ce processus de formulation de politiques plus intégrées et sont à même de reconnaître si les positions gouvernementales à l'étranger reflètent la compréhension des problèmes partagée à l'interne. D'autres moyens de renforcer l'imputabilité des gouvernements envers le public : on peut encourager la revue par les pairs par secteur d'activité, tel qu'on le fait à l'OCDE pour les 30 pays les plus industrialisés au moyen d'une quarantaine de comités. Ces comparaisons permettent de mettre en valeur les bonnes pratiques et favorisent les effets d'émulation.

Dans les débats sur la mondialisation, on a souvent fait valoir que seule une démocratie participative à l'échelle mondiale est capable de fournir une réponse aux problèmes complexes actuels. Les États sont trop faibles dans une économie mondialisée, et trop peu représentatifs des aspirations de la population. Ils ne font pas le poids face au milieu des affaires dirigé par des entreprises multinationales puissantes et ont du mal à faire respecter les droits humains dans un contexte de grande concurrence. Dans ce contexte le système multilatéral se fragmente, et l'unilatéralisme l'emporte à l'occasion.

À cet égard la leçon de cette étude est double : tout d'abord, il n'est pas vraisemblable que la démocratie participative à l'échelle mondiale puisse véritablement contribuer à une meilleure gouvernance. Il n'y a pas de raison de penser que les problèmes qui font en sorte que le partenariat n'apporte pas les résultats escomptés sur la gouvernance locale ou nationale ne sont pas aussi ceux qui prévaudraient à un niveau supranational : degré de représentativité inégal, problème d'imputabilité, légitimité insuffisante.

Par contre, par une meilleure cohérence entre la politique et les préoccupations plus larges de la société on peut renforcer le rôle de l'État ainsi que sa représentativité. Une démocratie représentative renforcée garantira mieux le succès du multilatéralisme et l'efficacité de la gouvernance mondiale que

l'adjonction à celle-ci d'une démocratie participative défailante. C'est là la deuxième leçon de l'étude pour la gouvernance mondiale.

Ainsi, une solution au problème de gouvernance est possible en renforçant les mécanismes d'imputabilité des actions des organisations, quelles soient interdépendantes ou non, tout en s'adaptant aux réalités du milieu et aux préoccupations des autres secteurs. Pour y arriver, l'État doit corriger les problèmes de cohérence de son cadre d'intervention national sur la base d'information en provenance du terrain, et le rendre plus flexible tout en conservant sa responsabilité pour les actions réalisées en son nom. Il tient ses agents pour responsable de l'incorporation des préoccupations des autres secteurs de la société de manière à privilégier l'innovation dans la mise en œuvre des programmes et fixe les limites aux ajustements possibles.

La réconciliation entre imputabilité et flexibilité permet à l'État de jouer un rôle de coordinateur, non seulement parce qu'il parvient à assurer la convergence des objectifs qu'il poursuit à travers ses différentes ministères et agences et parce qu'il réussit à inciter ses agents à s'engager dans les exercices de coordination à leur niveau, mais aussi parce qu'il parvient à adapter son intervention aux préoccupations, besoins et conditions grâce aux mécanisme d'ajustement qu'il met en place et qui lui permettent d'obtenir une meilleure information.

Dans ce modèle, l'action publique devient une action publique revue et corrigée par la société civile et le secteur privé, et s'en trouve plus légitime. La participation de la société civile dans les processus de décision est notamment renforcée, mais tout en subordonnant la démocratie participative à la démocratie représentative. L'État est en mesure de jouer un rôle plus légitime sur la scène internationale et des mécanismes peuvent être mis en place pour assurer une plus grande imputabilité des résultats au plan mondial.

CONCLUSION

POUR UN ÉTAT ADAPTÉ AUX CONDITIONS DE L'ÉCONOMIE DU SAVOIR

Le processus d'intégration des économies de même que les avancées technologiques ont modifié considérablement l'environnement économique. Dans nos économies post-industrielles, les organisations ont réduit leur taille et aplati leur structure, le marché du travail est plus flexible et la sécurité d'emploi plus rare, les compétences individuelles ont acquis une importance considérable pour déterminer la progression professionnelle et salariale dans une société plus compétitive, la couverture sociale est moins étendue, la liberté d'entreprendre est plus grande, les capitaux étrangers côtoient les capitaux domestiques, et le risque économique est accru.

En réduisant sa taille et faisant appel au secteur privé puis en favorisant l'expérimentation institutionnelle qui privilégie l'apparition de nouveaux modes de fourniture de services, l'État s'est adapté à la nouvelle donne, à la recherche d'efficience et d'avantages compétitifs. Mais bien qu'il soit maintenant en situation d'interdépendance avec d'autres acteurs, l'État n'a pas fondamentalement modifié sa structure décisionnelle en matière d'orientation et de ciblage de politiques. L'une des leçons de notre analyse de l'expérience des économies avancées pour améliorer la gouvernance est que l'appareil gouvernemental est resté plus rigide qu'on ne l'a cru. En dépit des modifications apparentes prenant la forme de mise en réseaux, de contrats et de partenariats, les difficultés en matière de coordination et d'adaptation sont toujours présentes et bien réelles. Des sections du processus de mise en œuvre de la politique ont bien été confiées à d'autres acteurs, mais en pratique les faits ne supportent pas la proposition à l'effet que les organisations gouvernementales soient devenues moins hiérarchiques. La « nouvelle organisation », qui incite ses agents à innover pour réaliser des objectifs qu'ils ont contribué à façonner à leur niveau d'intervention, n'a pas encore pénétré la sphère gouvernementale.

Ceci représente le défaut de gouvernance le plus important du contexte actuel, celui qui empêche la société de tirer tous les avantages de la mondialisation auxquels elle aurait droit et d'accroître son niveau de vie. La mondialisation requiert la mise en place de réponses complexes qui doivent permettre au territoire national de faire valoir tous ses avantages et de traduire ceux-ci par la création de richesse. Afin d'être complètes, ces réponses nécessitent la participation de tous les acteurs importants sur le terrain, et l'État, avec sa connaissance et ses instruments uniques, est l'un d'eux. En

ne jouant pas sa partition de part la rigidité de ses politiques, l'État ne peut contribuer au processus d'innovation ni apprendre de celui-ci. Son absence du processus laisse plus de place à d'autres protagonistes ainsi qu'à leurs initiatives, rendant une vue d'ensemble plus nécessaire que jamais en vue du bien commun. Mais l'État n'est pas en mesure de jouer ce rôle, ayant confié un certain nombre de ses prérogatives à des opérateurs externes et contribué à mettre en place un cadre de relations contractuelles complexes limitant sa marge de manœuvre. Plusieurs des actions échappent ainsi à tout contrôle et mènent à la vacuité du projet de développement économique et de ses différents volets, social, environnemental ou autre.

L'État suit dans son fonctionnement une logique fondamentalement industrielle qui n'est plus adaptée. Afin de favoriser une réponse efficace à la mondialisation et jouer un rôle le plus utile possible pour favoriser la prospérité et l'augmentation du niveau de vie, l'État doit assumer son rôle interdépendant et laisser le terrain influencer l'orientation des politiques. L'analyse des facteurs de croissance dans un contexte de mondialisation indique qu'on favorisera celle-ci en coordonnant les politiques, les adaptant aux conditions locales et en faisant participer le milieu des affaires et la société civile à l'orientation des mesures. Il appartient à l'État de faire en sorte que ces conditions de gouvernance soient satisfaites. Il pourra réaliser cette tâche en accroissant le rôle de ses agents sur le terrain et leur apportant un soutien plus important, en les incitant à participer aux processus d'innovation et à apprendre de ceux-ci, en introduisant des mécanismes de variation des cibles et des modalités de ses mesures, en installant des méthodes de remontée de l'information, et en exerçant un suivi.

Le principal défi que représente cette approche ne réside pas tant dans la modification des structures de gestion des politiques et de l'administration gouvernementale qu'elle implique et que l'on a pu élaborer dans cette étude, mais plutôt dans l'organisation et le traitement de l'information sur le terrain. Cette nouvelle approche requiert en effet la mise en cohérence des actions autour de stratégies et d'innovations, avec toutes les difficultés en matière de concertation, de représentation des intérêts, de participation, de consultation que cela représente. Cependant, il n'est pas indispensable, ni souhaitable d'ailleurs d'agréer un modèle unique de mise en cohérence. Aujourd'hui, de multiples relations de collaboration s'établissent et se chevauchent de manière spontanée et anarchique, facilitant une mise en relation des différents acteurs en fonction des besoins. L'établissement de forums dédiés n'est pas nécessaire, et l'existence d'un partenariat en un lieu donné et sur un thème donné devra simplement être vue comme une opportunité. Il est plus important de créer de nouveaux comportements que des structures. La structure ne garantit pas le comportement compatible à une meilleure gouvernance ; mais des comportements compatibles encourageront l'utilisation des

relations, réseaux et structures utiles. Les représentants de l'État devront être incités à identifier eux-mêmes les meilleurs objectifs pour leur champ de responsabilité et chercher à les atteindre. Les compétences requises pour ce type de responsabilité existent, elles sont d'ailleurs en demande actuellement dans différents secteurs de l'économie. Il s'agit pour l'État de savoir les utiliser. Le principal défi en est un de gestion du talent.

Divers facteurs viendront soutenir l'État dans cet exercice. Les tendances actuelles favorisent la mise au point d'indicateurs de performance et la diffusion des résultats. Le progrès rapide dans l'utilisation des technologies de l'information et des interfaces graphiques accroît la rapidité de dissémination de l'information et sa mise à disposition dans des formats appropriés (sites web continuellement mises à jour, *blogs*, lettres d'information, impressions et distributions ponctuelles selon les événements). La combinaison de techniques avancées de gestion des performances et de dissémination de l'information favorise la comparaison des approches et leurs résultats, la mise au point de diagnostics par un public plus large, l'identification du rôle et de la responsabilité des différents protagonistes et encourage ceux-ci à corriger le tir lorsque cela est nécessaire. Ces tendances vers une plus grande imputabilité des résultats sont observées dans l'entreprise privée où elles sont vues comme porteuses d'efficacité. Dans le secteur public, elles permettent déjà de faciliter la solution de certains types de problème.

La mondialisation doit être vue comme un processus de renouvellement en profondeur de l'économie. Elle modifie les conditions des échanges sur les marchés non seulement sur un plan mondial, mais jusque sur un plan de la plus petite subdivision géographique, en passant dans un continuum par les différents niveaux intermédiaires. Ce faisant, la mondialisation accroît l'interdépendance externe des économies, mais aussi interne : l'État est préoccupé par la recherche d'efficience et n'est plus seul dans la conduite des affaires publiques. Afin de s'adapter aux conditions des échanges, l'État réagit à l'interdépendance externe en libéralisant ses marchés et harmonisant ses politiques. Mais sans flexibiliser ses politiques internes, l'État oppose une résistance au processus d'innovation interne, ce qui empêche l'économie de pleinement s'adapter aux nouvelles conditions aux différents niveaux d'interaction et à se saisir des nouvelles opportunités créatrices de richesse.

Dans un contexte de mondialisation et d'interdépendance, ce n'est que lorsque l'État saura réconcilier la poursuite d'objectifs nationaux et le soutien aux processus d'innovation qu'il permettra une réelle amélioration du niveau de vie. Ce n'est aussi qu'à ce moment qu'il aura réussi à incorporer dans son action les préoccupations de la société civile et à récupérer son rôle de représentant légitime de la population, retrouvant ainsi une autorité qu'il avait perdue non pas à cause des bouleversements

économiques et institutionnels survenus depuis trente ans mais par son incapacité à s'adapter véritablement au changement structurel. L'État-gouvernance est un passage obligé vers la prospérité dans l'économie du savoir.

BIBLIOGRAPHIE

Alexander, Ernest R. (1995), *How Organisations Act Together: Interorganisation Coordination in Theory and Practice*, Luxembourg : Overseas Publishers Association.

Alter, C. et J. Hage (1993), *Organisations Working Together*, Newbury Park CA : Sage.

Andersson, T., S. Schwaag Serger, J. Sörvik, et E. Wise Hansson (2004), “The Cluster Policies Whitebook”, IKED, Malmö.

Asheim, Bjørn T. (2004), “La politique de l’innovation dans les PME et la formation de systèmes d’innovation régionaux en réseaux”, in OCDE, *Les flux de connaissance et le développement économique*, Paris : OCDE.

Arrow, Kenneth J. (1969), “The Organisation of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation”, in *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*, Vol. 1, US Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st Session, Washington DC : US Government Printing Office

Bairoch, Paul (1997), “Globalization Myths and Realities: One Century of External Trade and Foreign Investment”, in Robert Boyer et Daniel Drache (éd.), *States against Markets: The Limits of Globalization*, London : Routledge.

Beauregard, Robert A. (1998), “Public-Private Partnerships as Historical Chamaleons: The Case of the United States” in J. Pierre (éd.), *Partnerships in Urban Governance*, London : Macmillan.

Bell, Daniel (1973), *The Coming of the Post-Industrial Society*, New York : Basic Books.

Bogason, Peter (2006), “Networks and Bargaining in Policy Analysis” in B. G. Peters et J. Pierre (éd.), *Handbook of Public Policy*, Londres : Sage.

- Bogason, P. (2000), *Public Policy and Local Governance: Institutions in Post-modern Society*, Cheltenham : Edward Elgar.
- Boni, Michal (2003), "Poland: Opportunities, Mistakes and Challenges of Decentralisation" in OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris: OCDE.
- Boulhol, Hervé et Lionel Fontagné (2005), "Deindustrialisation and the Fear of Relocations in the Industry", rapport présenté lors du séminaire Globalisation of Production: Impacts on Employment, Productivity and Economic Growth, Siège de l'OCDE, Paris, 15-16 novembre.
- Cabinet Office (2002), "Lessons from the Development of Cross Cutting Units", Centre for Management and Policy Studies, London : Office for Public Management.
- Cabinet Office (2000a), "Wiring it Up: Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services", London : The Stationary Office.
- Cabinet Office (2000b), "Reaching Out: The Role of Central Government at Regional and Local Level", London : The Stationary Office.
- Cabinet Office (1999), "Professional Policy-Making for the Twenty-first Century", London.
- Campbell, Mike (2001), "Les partenariats en Autriche : renforcer la coopération régionale dans un cadre d'intervention décentralisé", in OCDE, *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : OCDE.
- Cardoso, Fernando Henrique (2004), "We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance", Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society relations, Document A/58/817, 11 juin, New York : ONU.
- Coase, Ronald H. (1937), "The Nature of the Firm", *Economic N. S.* 4 (1937), réimprimé in G. J. Stigler et K. E. Bouldings (éd.), *Readings in Price Theory*, 1952, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.
- Commons, John R. (1934), *Institutional Economics*, Madison : University of Wisconsin Press.
- Commission européenne (2001), "Territorial Employment Pacts", septembre, Luxembourg : Commission européenne.

- Considine, Mark (2005), *Making Public Policy: Institutions, Actors, Strategies*, Cambridge : Polity Press.
- Considine, M. (2001), *Enterprising States: The Public Management of Welfare to Work*, London : Cambridge University Press.
- Department for the Environment, Transport and Regions (2000), “Local Strategic Partnerships, Consultation Document”, octobre, Londres.
- DiMaggio, P. et W. Powell (1991), *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago : University of Chicago Press.
- Dowding, Keith (1995), “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”, *Political Studies*, XLIII.
- Eberts, Randall W. (2005), “Financing Local Development: Experiences from Europe and the United States”, in OCDE, *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris : OCDE.
- Eberts, R. W. et G. Erikcek (2001), “Le rôle des partenariats dans le développement économique et sur le marché du travail aux États-Unis”, in OCDE, *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : OCDE.
- Esparcia, J., M. Moseley et J. Noguera (2000), “Exploring Rural Development Partnerships in Europe, An Analysis of 330 Local Partnerships Across Eight EU Countries”, Research Working Paper, Valence, Espagne : Informes UDERVAL.
- European Social Fund Programme Evaluation Unit (1999), “Evaluation Report: ESF and the Local Urban and Rural Development Operational Programme”, Dublin.
- Fama, Eugene F. (1980), “Agency Problems and the Theory of the Firm”, *Journal of Political Economy*, 88.
- Fondation européenne pour l’amélioration des conditions de vie et de travail (FEACVT) (1998), *Partenariat local : Une stratégie réussie pour la cohésion sociale ?*, Dublin, Irlande.
- Friedman, Benjamin M. (2005), *The Moral Consequences of Economic Growth*, New York : Knopf.
- Geddes, Michael (2004), “Le défi de la mise en place des partenariats régionaux”, in OCDE, *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Paris : OCDE.

- Geddes, Michael (2000), "Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, No. 4.
- Geddes, Michael et John Bennington (2001), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union, New Forms of Local Social Governance?*, Londres : Routledge.
- Giguère, Sylvain (2005), "The Drivers of Growth: Why Governance Matters", in OCDE, *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris : OCDE.
- Giguère, S. (2004), "De nouvelles formes de gouvernance pour le développement économique et l'emploi" in OCDE, *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Paris : OCDE.
- Giguère, S. (2003), "Managing Decentralisation and New Forms of Governance" in OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris: OCDE.
- Gore, Al (1993), "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less", Report to the National Performance Review, Washington DC : Times Books.
- Granovetter, Mark (1992), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", in M. Granovetter et R. Swedberg (éd.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, CO : Westview.
- Granovetter, M. (1985), "Economic Action and Social Structures: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91.
- Greffe, Xavier (2005), "The Instruments of Good Governance" in OCDE, *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris : OCDE.
- Greffe, X. (2002), *Le développement local*, Paris : L'Aube.
- Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162.
- Harding, Alan (2000), "Regime Formation in Manchester and Edimburgh", in G. Stoker (éd.), *The New Politics of British Local Governance*, London : Macmillan.
- Hirst, Paul et Grahame Thompson (1995), "Globalization and the Future of the Welfare State", *Economy and Society* 24: 408-42.

- Hjern, B. et C. Hull (1982), "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, 10(2).
- Hodge, Graeme A. (2000), *Privatization: An International Review of Performance*, Boulder : Westview.
- Hood, C. C. (1991), *The Tools of Government for All Seasons*, London : Macmillan.
- Jensen, Michael et William Meckling (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behaviour. Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3 (octobre).
- Jessop, Bob (1998), "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, no. 155, March.
- Keane, Michael J. et Marie Corman (2001), "Tripartisme, partenariat et intégration régionale des politiques au Danemark", in OCDE, *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : OCDE.
- Ketels, Christian (2002), "Cross-national Regions and Competitiveness: BCCA and the Baltic Rim Agenda", Proceedings of the 10th Anniversary of the Baltic Sea Chambers of Commerce Association, Rostock, Germany, 3 June 2002, BCCA, Malmö, Suède.
- Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn et J. F. M. Koppenjan (1997a), "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks", in W. J. M. Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn et J. F. M. Koppenjan (éd.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres : Sage.
- Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn et J. F. M. Koppenjan (1997b), "Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections", in W. J. M. Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn et J. F. M. Koppenjan (éd.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres : Sage.
- Kickert, W. J. M. et J. F. M. Koppenjan (1997), "Public Management and Network Management: An Overview", in W. J. M. Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn et J. F. M. Koppenjan (éd.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres : Sage.
- Kjaer, Louise (2003), "Local Partnerships in Europe", Copenhagen: The Copenhagen Centre.

- Klijn, Erik-Hans et J. F. M. Koppenjan (2000), "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance", *Public Management*, Vol. 2 Issue 2.
- Knutzen, Petter (2003), "Norway: Developing an Integrated Approach in the Regions", in OCDE, *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, Paris : OCDE.
- Kooiman, Jan (1993), "Social-Political Governance: Introduction" in J. Kooiman (éd.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London : Sage.
- Kouwenhoven, Vincent (1993), "The Rise of the Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation" in J. Kooiman (éd.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London : Sage.
- LEDA (1998), "Partenariats locaux pour le développement de l'emploi : Dossier Ressources", Paris : Association LEDA-Partenariat.
- Leitner, H. et M. Garner (1993), "The Limits of Local Initiatives – A Reappraisal of Urban Entrepreneurialism for Urban Development", *Urban Geography* 14 (1).
- Lindblom, C. E. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19.
- Lindblom, C. E. et D. Cohen (1979), *Usable Knowledge: Social Science and Social Science Solving*, New Haven : Yale University Press.
- Lowndes, Vivian (1996), "Varieties of the New Institutionalism", *Public Administration*, vol. 74.
- Maddison, Angus (1995), *L'économie mondiale 1820-1992 : analyse et statistiques*, Centre de développement de l'OCDE, Paris : OCDE.
- Mallaby, Sebastian (2004), "NGOs: Fighting Poverty, Hurting the Poor", *Foreign Policy*, septembre-octobre.
- Mandell, Myrna (forthcoming, 2007), "Do Networks Matter: The Ideals and the Realities", in M. Considine et S. Giguère (éd.), *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, New York : Free Press.

- Marin, B. et R. Mayntz (1991), “*Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*”, Boulder CO : Westview Press.
- Marsh, D. et R. A. W. Rhodes (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford : Clarendon Press.
- Martin, J. P. et D. Grubb (2001), “What Works and for Whom: A Review of OECD Countries: Experience with Active Labour Market Policies”, Document de travail 2001:14, Institut pour l'évaluation des politiques du marché du travail (IFAU), Stockholm, Suède.
- Merrien, François-Xavier (1998), “Governance and Modern Welfare States”, *International Social Science Journal*, no. 155, March.
- Morgan, Brian et Els Sol (2004), “Suède : Promouvoir la compétitivité régionale par le biais des partenariats”, in OCDE, *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Paris : OCDE.
- National Economic and Social Forum (2000), “Enhancing the Effectiveness of the Local Employment Service”, Forum Report No. 17, Dublin.
- Nativel, Corinne (2005), “De la réinsertion professionnelle à l'amélioration des compétences au travail : concepts et politiques publiques”, in OCDE, *Améliorer les compétences : vers de nouvelles politiques*, Paris : OCDE.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OCDE (2006), *Objectif Croissance – 2006*, Paris : OCDE.
- OCDE (2005), *Local Governance and the Driver of Growth*, Paris : OCDE.
- OCDE (2004a), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Paris : OCDE.
- OCDE (2004b), *Les flux de connaissance et le développement économique*, Paris : OCDE.
- OCDE (2004c), *Understanding Economic Growth*, Basingstoke: Palgrave Macmillan et Paris : OCDE.
- OCDE (2003), *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris : OCDE.

- OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : OCDE.
- OCDE (1999), *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, Paris : OCDE.
- OCDE (1999b), *The Local Dimension of Welfare-to-Work, An International Survey*, Paris : OCDE.
- OCDE (1999c), *Les entreprises sociales*, Paris : OCDE.
- OCDE (1998), *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces : la gestion locale*, Paris : OCDE.
- OCDE (1996a), *Irlande : Partenariats locaux et innovation sociale*, Paris : OCDE.
- OCDE (1996b), *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, Paris : OCDE.
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Partie II : données et explications*, Paris : OCDE.
- OCDE (1993), *Le partenariat : levier de la création d'emplois, Expériences des pays de l'OCDE*, Paris : OCDE.
- OCDE (1987), *Ajustement structurel et performance de l'économie*, Paris : OCDE.
- O'Donnell, Rory et Charles F. Sabel (2001), "Democratic Experimentalism: What to Do About Wicked Problems After Whitehall", in OCDE, *Devolution and Globalisation: Implications for Local Decision-makers*, Paris : OCDE.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Osborne, David et Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Sprit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1986), "A Method for Institutional Analysis", in F. X. Kauffman, G. Majone et V. Ostrom (éd.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin : Walter de Gruyter.
- Pagden, Anthony (1998), "The Genesis of 'Governance' and Enlightenment Conceptions of the Cosmopolitan World Order", *International Social Science Journal*, no. 155, March.

- Parkinson, Michael (2005), “Local Strategies in a Global Economy: Lessons from Competitive Cities” in OCDE, *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris : OCDE.
- Perri 6 (1997), *Holistic Government*, Londres : Demos.
- Perrow, Charles (1987), *Complex Organisations: A Critical Essay* (Troisième édition), New York : McGraw-Hill.
- Peter, Guy B. (1998), “‘With a Little Help from Our Friends’: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments” in J. Pierre (éd.), *Public-Private Partnerships in Europe and the United States*, London : Macmillan.
- Politt, Christopher, Johnston Birchall et Keith Putnam (1999), “Letting Managers Manage: Decentralisation and Opting-out”, in G. Stoker (éd.), *The New Management of British Local Governance*, London : Macmillan.
- Politt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services : Cuts or Cultural Changes in the 1990s?*, Oxford : Basil Blackwell.
- Porter, M. E. (1998), “The Competitive Advantage of the Inner City”, M. E. Porter (éd.), *On Competition*, Harvard Business School, Cambridge.
- Pressman, Jeffrey L. et Aaron B. Wildawsky (1973), *Implementation*, Berkeley : University of California Press.
- Putnam, Robert D., Susan J. Pharr et Russell J. Dalton (2000), “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies”, in Susan J. Pharr et Robert D. Putnam (éd.), *Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries*, Princeton : Princeton University Press.
- Quinn, Bríd (2005), “Tensions between Governance and Democracy Prerequisites”, papier présenté à la Conférence annuelle du GEAP (Groupe européen d’administration publique), Berne, du 31 août au 3 septembre 2005.
- Research Institute for Small and Emerging Businesses (2004), “Connecting the Workforce Investment System to Small and Emerging Businesses”, Rapport préparé pour le ministère du Travail des États-Unis, Washington.

- Rhodes, R. A. W. (2000), "Governance and Public Administration", in J. Pierre (éd.), *Debating Governance*, Oxford : Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997a), "Reinventing Whitehall 1979-1995: Hollowing Out the State?" in R. A. W. Rhodes (éd.), *Understanding Governance*, Buckingham : Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997b), "The New Governance: Governing Without Government", in R. A. W. Rhodes (éd.), *Understanding Governance*, Buckingham : Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997c), "Governing Without Government: Order and Change in British Politics" in R. A. W. Rhodes (éd.), *Understanding Governance*, Buckingham : Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997d), "Foreword", in W. J. M. Kickert, W. J. M., E.-H. Klijn et J. F. M. Koppenjan (éd.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres : Sage.
- Rhodes, R. A. W. et D. Marsh (1995), "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", in P. Le Galès et R. M. Thatcher (éd.), *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*, Paris : L'Harmattan.
- Rosenau, J. N. et J. N. Czempeil (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Sabatier, P. A. (1986), "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6(1).
- Sabel, Charles F. (2005), "Globalization, New Public Services, Local Democracy: What's the Connection?", in OCDE, *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris : OCDE.
- Sagalyn, L. B. (1990), "Public Profit Sharing: Symbol or Substance", in T.J. Lassar (éd.), *City Deal Making*, Washington DC : The Urban Land Institute.
- Sapir, André (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models", Rapport présenté à la Réunion informelle d'ECOFIN, Manchester, 9 septembre 2005, Institut Bruegel, Bruxelles.
- Saward, Michael (1997), "In Search of the Hollow Crown", P. Weller, H. Bakvis et R. A. W. Rhodes (éd.), *The Hollow Crown*, London : Macmillan.

- Scharpf, Fritz (2000), "Interdependence and Democratic Legitimation", in Susan J. Pharr et Robert D. Putnam (éd.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton : Princeton University Press.
- Scharpf, F. (1997), "Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-level Governance", *Journal of European Public Policy* 4, décembre.
- Scharpf, F. (1994), "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics* 6(1).
- Skelcher, Chris, Navdeep Mathur et Mike Smith (2004), "Effective Partnership and Good Governance: Lessons for Policy and Practice", INLOGOV, Birmingham.
- Skelcher, C., N. Mathur et M. Smith (2005), "Corporate Governance in a Collaborative Environment: What Happens When Government, Business and Civil Society Work Together?", Paper submitted to the 3rd International Corporate Governance Conference "Corporate Governance and Corporate Social Responsibility?", 4 juillet, INLOGOV, Birmingham.
- Smouts, Marie-Claude (1998), "The Proper Use of Governance in International Relations", *International Social Science Journal*, no. 155, mars.
- Sol, Els (2003), "The Netherlands: Tackling the Trade-off between Efficiency and Accountability" in OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris : OCDE.
- Sol, Els et M. Westerveld (2005), *Contractualisation in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International.
- Sørensen, Eva et Jacob Torfing (2005), "The Democratic Anchorage of Governance Networks", in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, No. 3.
- Stoker, Gerry (2000), "Introduction", in G. Stoker (éd.), *The New Politics of British Local Governance*, London : Macmillan.
- Stoker, G. (1998a), "Public-Private Partnerships and Urban Governance" in J. Pierre (éd.), *Public-Private Partnerships in Europe and the United States*, London : Macmillan.
- Stoker, G. (1998b), "Governance as Theory: Five Propositions", in *International Social Science Journal*, no. 155, March.

- Stoker, G. (1997), “Local Governance”, *Public Administration*, 75.
- Straits, Robert (2003), “The United States: Decentralisation from the Bottom Up”, in OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris : OCDE.
- Sullivan, Helen et Chris Skelcher (2002), *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Thatcher, Mark (1998), “The Development of Policy Network Analysis: From Modest Origins to Overarching Frameworks”, *Journal of Theoretical Politics*, 10(4).
- Turok, Ivan (2001), “Innover dans la gouvernance locale”, in OCDE, *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : OCDE.
- Weir, S. et W. Hall (1997), *Ego-trip: Extra Governmental Organisations in the UK and their Accountability*, London: Democratic Audit and Charter 88.
- Weiss, J. A. (1989), “Pathways to Cooperation Among Public Agencies”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York : Free Press.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis of Antitrust Implications*, New York : Free Press.

ANNEXE

Organisations rencontrées et projets visités

Autriche (12-16 avril 1999)

- Pacte territorial pour l'emploi Voralberg : dirigeants, membres (gouvernement régional, ONG) et projets (activités sans but lucratif visant à réinsérer les jeunes et les exclus sociaux). Lieu : Feldkirch.
- Pacte territorial pour l'emploi Tiroler Oberland und Außerfern : dirigeants, membres (gouvernement régional, municipalités, service public de l'emploi, organisation patronale, ONG) et projets (initiative en faveur de l'environnement, rénovation rurale). Lieux : Landeck et Tarrenz.
- Pacte territorial pour l'emploi Kärnten : dirigeants et membres (gouvernement régional, service public de l'emploi, services éducatifs, services de santé, syndicats, organisation patronale). Lieu : Klagenfurt.
- QVT (partenariat pour la formation) : dirigeants et membres (service public de l'emploi, organisation patronale). Lieu : Berndorf.
- Niveau central : Ministère du Travail et des Affaires Sociales. Lieu : Vienne.

Irlande (18-22 octobre 1999)

- Clondalkin Partnership : dirigeants, membres (service public de l'emploi, services sociaux, services de formation, syndicats, organisations patronales, organisations communautaires, ONG) et projets (participation éducative, garde des enfants et centre pour la jeunesse, rénovation rurale), Dublin.
- Finglas/Cabra Partnership : dirigeants, membres (service public de l'emploi, services sociaux, services de formation, syndicats, organisations patronales, organisations

communautaires, ONG) et projets (service local de l'emploi, réhabilitation des toxicomanes, développement du travail indépendant et des petites entreprises), Dublin.

- OAK Partnership : dirigeants, membres (municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, services de formation, services de santé, syndicats, organisations patronales, organisations agricoles, organisations communautaires, ONG) et projets (tourisme, formation, parc d'entreprises, amélioration de l'infrastructure), Edenderry, Robertstown et Allenwood, comtés d'Offaly et de Kildare.
- Galway City Partnership : dirigeants, membres (municipalité, service public de l'emploi, services sociaux, syndicats, organisations patronales, organisations communautaires, ONG) et projets (formation à la musique, soutien aux handicapés, développement des petites entreprises), Galway.
- Niveau central : Office of the Taoiseach (premier ministre), ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, ministère du Tourisme, des Sports et des Loisirs, Area Development Management (ADM) Ltd, PLANET (réseau de partenariats), IBEC (organisation patronale), ICTU (syndicat), Macra na Feirme (organisation agricole).
Lieu : Dublin.

Danemark (6-9 décembre 1999)

- Conseil du marché du travail de Storstrøm : dirigeants, membres (conseil de comté, municipalités, service public de l'emploi, syndicats, organisations patronales, établissements d'enseignement et de formation) et projets (centre d'orientation professionnelle). Lieux : Nykøbing F. et Næstved.
- Conseils de développement économique d'Østsjælland et Lolland : dirigeants. Lieux : Nykøbing F.
- Local Social Co-ordinating Committee Østsjælland : dirigeants et membres (municipalités, services sociaux, services de santé, organisation patronale).
Lieu : Næstved.
- Niveau central : Conseil danois du marché du travail, ministère de l'emploi et ministère des Affaires sociales. Lieu : Copenhague.

Belgique, Région flamande (24-27 janvier 2000)

- Pacte territorial pour l'emploi et Comité sous-régional pour l'emploi (STC), Halle-Vilvoorde : dirigeants et membres (conseil provincial, municipalités, VDAB -- service public de l'emploi, syndicats, organisations patronales, entreprises privées et ONG). Lieu : Halle.
- Netwerk Genk (partenariat pour la formation), STC Genk et *Streekplatform* Midden-Limburg : dirigeants, membres (municipalités, VDAB, syndicats, organisations patronales, entreprises privées) et projets (site de développement industriel). Lieu : Genk
- Gent Stad in Werking (GSIW), STC Gent, *Streekplatform* Gent et *Streekplatform* Meetjesland : dirigeants, membres (municipalités, VDAB, syndicats, organisations patronales, ONG) et projets (pépinière d'entreprises). Lieu : Gand.
- Kanaal 127 (partenariat pour l'économie sociale), STC Kortrijk-Roeselare et *Streekplatform* Kortrijk : dirigeants et membres (municipalités, VDAB, syndicats, organisations patronales, NGO). Lieu : Kortrijk.
- Niveau central (régional) : Ministère de l'Emploi, ministère de l'Économie, VDAB, SERV (Conseil économique et social de Flandre). Lieu : Bruxelles.

Finlande (14-18 février 2000)

- Pacte territorial pour l'emploi ISKU : dirigeants, membres (conseil régional, municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, organisations patronales, syndicats, commune et ONG) et projets (représentation théâtrale en extérieur, activités à but non lucratif à l'intention de la jeunesse, initiative en faveur des loisirs). Lieux : Iisalmi et Vieremä.
- Pacte territorial pour l'emploi, Keski-Uusimaa : dirigeants, membres (municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, organisations communautaires, ONG) et projets (pépinière d'entreprises pour des activités culturelles, centre pour les chômeurs, activités à but non lucratif, formation aux services sociaux et en faveur de l'environnement). Lieux : Jarvenpää et Tuusula.

- Association de partenariat de Sipoo/Sibbo : dirigeants, membres (municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, services de santé, organisations patronales, syndicats, commune, organisations communautaires, ONG) et projets (centre pour les chômeurs, activités à but non lucratif). Lieu : Sipoo.
- Niveau central : Ministère du Travail. Lieu: Helsinki.

États-Unis (9-14 avril 2000)

- Mayors' Office of Workforce Development, Chicago Partnership, Civic Committee Inner City Business Development Initiative et Chicagoland Business Partners : dirigeants et membres (municipalité, service public de l'emploi, services sociaux, organisations patronales, entreprises privées), Banque fédérale de réserve de Chicago. Lieu : Chicago, Illinois.
- Michigan Works! (Conseil de perfectionnement de la main-d'oeuvre de Kalamazoo-St. Joseph), M-TEC Michigan Technical Education Center at Kalamazoo Valley Community College, Kalamazoo Regional Educational Services' Education, Battle Creek Unlimited, Kellogg Community College's Regional Manufacturing Technology Center : dirigeants et membres (entreprises privées). Lieux : Kalamazoo et Battle Creek, Michigan.
- Right Place Program, Michigan Manufacturing Technology Center Partnership, Office Furniture Industry Council, Grand Valley Metropolitan Council and Urban Redevelopment Council : dirigeants et membres (municipalité, organisations patronales, entreprises privées). Lieux: Grand Rapids, Michigan.
- Michigan Economic Development Corporation, Michigan State University for Urban Affairs and Economic Development Program : dirigeants. Lieu: Lansing, Michigan.
- Greater Cleveland Growth Association, Center for Employment Training (CET) and Wirenet : dirigeants et membres (entreprises privées), Banque fédérale de réserve de Cleveland. Lieu : Cleveland, Ohio.

Italie (22-26 mai 2000)

- Pacte territorial pour l'emploi d'Alto Belice Corleonese : dirigeants, membres (municipalités, organisations patronales, syndicats). Lieu : Piana degli Albanesi.
- Pacte territorial de Caltanissetta et Contrat de zone de Gela : dirigeants, membres (gouvernement provincial, municipalités, organisations patronales, syndicats) et projets (coopérative pour former les jeunes à la haute technologie). Lieux : Caltanissetta et Gela, provincia di Caltanissetta.
- Pactes territoriaux de Magazzolo Platani et de Valle del Belice : dirigeants et membres (municipalités, syndicats, organisations patronales). Lieux : Agrigento, Menfi et Sambuca di Sicilia, provincia d'Agrigento.
- Pacte territorial pour l'emploi à Calatino Sud Simeto : dirigeants, membres (municipalités, syndicats, organisations patronales, établissements bancaires) et projets (coopérative autonome pour les handicapés). Lieu : Caltagirone.
- Pacte territorial de Le Madonie : dirigeants, membres (municipalités, syndicats et organisations patronales) et projets (initiative en faveur du tourisme). Lieu : Castellana Sicula.
- Niveau central et régional : Sviluppo Italia (Agence nationale de développement), gouvernement régional de Sicile, Association régionale du Conseil des municipalités et régions (ACCIRE). Lieu : Palermo.

Norvège (21-25 août 2000)

- Conseil du marché du travail d'Hedmark: dirigeants, membres (municipalité de comté et ses directions du développement économique, du développement régional, de la planification et de l'éducation, Service de l'emploi du comté, Fonds de développement industriel et régional -- SND, ministère de l'Agriculture, Bureau de gouverneur, Bureau de l'éducation nationale, Confédération d'entreprises et d'industrie norvégienne, Syndicat norvégien -- Norwegian Labour Union, Association norvégienne des autorités locales et régionales, élus locaux) et projets (pépinière d'entreprises -- Lillehammer Knowledge Park, pépinière virtuelle -- Entrepreneurnet, Etablererretteurnet, projet de

collaboration entre collèges pour la mise sur pied d'une université -- "Innlandshøgskolen" -- "The Inland College". Lieux : Lillehammer.

- Conseil du marché du travail d'Oppland : dirigeants, membres (municipalité de comté et ses directions de l'activité économique, de la planification et de l'éducation, Service de l'emploi du comté, Fonds de développement industriel et régional -- SND, ministère de l'Agriculture, Bureau de gouverneur, Bureau de l'éducation nationale, Confédération d'entreprises et d'industrie norvégienne, Syndicat norvégien -- Norwegian Labour Union, Association norvégienne des autorités locales et régionales) et projets (réforme des compétences en partenariat avec les entreprises, étude des besoins des entreprises). Lieux : Hamar.
- Niveau central : ministère du Développement régional et des Autorités locales, ministère du Travail, Fonds de développement industriel et régional (SND). Lieu : Oslo.

Mexique (11-16 février 2001)

- COPLADES (Conseil de planification économique de l'état) de Guanajuato, COPLADEM (Conseil de planification économique municipal) de León, Guanajuato et San Miguel de Allende et Comités de quartiers (Guanajuato) : dirigeants et membres (Secrétariat au développement économique de l'état, secrétariat au développement régional de l'état, municipalités de León, Guanajuato et San Miguel de Allende, direction du développement économique de León, direction du développement social de León et institut de planification municipale de León, Centre de formation de Guanajuato, service public de l'emploi, maire et élus de León, citoyens de Guanajuato, ONG. Lieux : León, Guanajuato et San Miguel de Allende, état de Guanajuato.
- CODESIN (Conseil de développement de Sinaloa), Conseil de transition municipale (CATAM) de Sinaloa et Ecoregion (Conseil pour le développement durable de Sinaloa): dirigeants et membres (gouverneur, bureau de coordination des conseillers du gouverneur, secrétariat au développement économique, bureau de coordination du conseil de sécurité publique, conseil de développement économique de Culiacán, entrepreneurs, élus locaux, Conseil pour la participation sociale à l'éducation. Lieu : Culiacán, Sinaloa.

- Niveau central : Bureau de la planification et du développement régional, Présidence de la République, ministère du Travail, Secrétariat à l'analyse prospective et bureau du ministre, ministère du Développement social (SEDESOL), Secrétariat à la planification du tourisme, ministère du Tourisme, Centre de recherche et d'enseignement économiques (CIDE). Lieu : Mexico.

République tchèque (11-15 juin 2001)

- Conseil économique et social de Most : dirigeants, membres (agence de développement régional, maires, entreprises privées, envoyé spécial du gouvernement pour la Bohême du nord-ouest, syndicat, bureau du district de Most du service public de l'emploi, associations des municipalités, chambre de commerce du district, ONG) et projets (pépinière d'entreprises, réinsertion sur le marché du travail, formation professionnelle, tourisme, école secondaire privée proposant des programmes sur mesure en coopération avec les entreprises). Lieu : Most, Ústí.
- Comité de coordination régionale / Assemblée régionale de Vysocina : dirigeants (direction du développement régional, secrétariat de l'Assemblée régionale, élus régionaux, maire de Jihlava, Chambre régionale d'agriculture, bureaux de districts de la région, bureaux de districts du service public de l'emploi, ONG). Lieu : Jihlava, Vysocina.
- Partenariat de Přerov : dirigeants, membres (maire de Přerov, secrétariat de la municipalité, direction de l'environnement, direction de l'aménagement du territoire, société de développement, chambre de commerce, association d'entrepreneurs, directions du développement régional, de l'éducation et de l'agriculture du bureau de district de Přerov, bureau du district de Přerov du service public de l'emploi). Lieu : Přerov, Olomouc.
- Niveau central : ministère du Développement régional, ministère du Travail et des Affaires sociales, Conseil gouvernemental pour les organisations à but non lucratif et non gouvernementales. Lieu : Prague.

Suède (11-16 novembre 2001)

- STUNS (Fondation pour la collaboration entre les universités d'Uppsala, les entreprises et la société) / Accord régional de croissance d'Uppsala : dirigeants, membres (chambre

de commerce, Confédération d'entreprise suédoise, ALMI Business Partners, bureau de comté du service public de l'emploi, conseil de comté, municipalité de comté, universités) et projets (Campus Uppsala, une pépinière d'entreprises du secteur de la biotechnologie, et un projet d'intégration des immigrants). Lieu : Uppsala.

- Accord régional de croissance de Västerbotten : dirigeants, membres (conseil de comté, municipalité de comté, chambre de commerce, Fédération d'entreprise privée, ALMI Business Partners, bureau de comté du service public de l'emploi, Association des autorités locales, universités) et projets (Georange Vision, un projet scientifique minier pour la reconversion sur le marché du travail, et Route 12, un projet de collaboration transfrontalière). Lieux : Umeå, Lycksele, Storuman et Tärnaby.
- Niveau central : ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications, AMV (Arbetsmarknadsverket, Service public de l'emploi), AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen, Conseil du marché du travail), ITPS (Institut suédois d'étude des politiques de croissance), NUTEK (Agence suédoise de développement industriel), VINNOVA (Agence suédoise des systèmes d'innovation). Lieu: Stockholm.

Belgique, Région wallonne (30 septembre – 4 octobre 2002)

- Agence de développement local d'Aiseau-Presles, Maison de l'emploi de Chapelle-lès-Herlaimont, Mission régionale pour l'emploi du Centre, Gestion de centre ville de La Louvière, Comité subrégional de l'emploi et de la formation Charleroi : dirigeants et membres (bourgmestre, élus locaux, municipalités, services du logement, services sociaux – CPAS, service public de l'emploi, Union wallonne des entreprises, entrepreneurs, syndicats – FGTB et CSC). Lieux : Aiseau-Presles, Chapelle-lès-Herlaimont Charleroi et La Louvière, province du Hainaut.
- Maison de l'emploi de Wanze, Agence de développement local de Waremme, Gestion de centre ville de Liège : dirigeants et membres (bourgmestre, élus locaux, municipalité, services sociaux, service public de l'emploi, Union des commerçants, club d'entreprises, syndicat – FGTB, Carrefour formation de Huy). Lieux : Liège, Wanze et Waremme, province de Liège.
- Agence de développement local de Durbuy : dirigeants et membres (élus locaux, municipalité, services économiques et du tourisme. Lieu : Durbuy.

- Niveau central (régional): ministre-président de la Région wallonne, ministre de l'Emploi et de la Formation, administration de la Région wallonne (Direction générale de l'économie et de l'emploi), Service public de l'emploi (FOREM). Lieu: Namur.

Slovénie (22-25 septembre 2003)

- Agence de développement régional de Koper: dirigeants et membres (municipalité, chambre de commerce, chambre de métiers, service de l'emploi, centre municipal de services sociaux). Lieu: Koper.
- Agence de développement régional de Celje: dirigeants et membres (municipalité, chambre de commerce, chambre de métiers, service de l'emploi). Lieu: Celje.
- BISTRA (Centre de recherche scientifique, agence de développement régional de Ptuj): dirigeants et membres (municipalité, chambre de commerce, chambre de métiers, service de l'emploi, entrepreneurs) et projet: activité d'éco-tourisme, pépinières d'entreprises. Lieu: Ptuj.
- Niveau central: ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, secrétaire d'État au Marché du travail, à l'Emploi et à l'Education, Service national de l'emploi, Agence nationale de développement régional (ISNARD), Small Business Development Centre (SBDC). Lieu: Ljubljana.

Espagne (20-25 octobre 2003)

- Conseil provincial du tourisme et partenariat de l'eau d'Almería: dirigeants et membres (administration de la province, agence régionale de l'eau – ACUSUR, service public de l'emploi, services sociaux, entrepreneurs, producteurs, communautés d'utilisateurs et d'irrigants) et projets (installation de dessalement de l'eau de mer, sericulture). Lieux: Almería, Pulpí, Carboneras, Valle del Almanzora.
- Pacte pour l'emploi du Vallès Occidental et pactes catalans: dirigeants et membres (conseil de la circonscription – Consell comarcal, confédération d'entreprises de Terrassa (CECOT), Conseil intersectoriel d'entreprises de Sabadell (CIESC), maire de Terrassa, syndicats (CO et UGT), entrepreneurs, élus locaux, ONG. Lieux: Sabadell et Terrassa, province de Barcelone.

- Niveau central et régional : Agence nationale de l'emploi (INEM), gouvernement d'Andalousie (Junta), gouvernement de Catalogne (Generalitat). Lieu: Almería et Barcelone.